

## EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS ORGANISMOS REGIONALES

Graciela R. Salas (\*) (\*\*)

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Conceptos 3. El Consejo de Seguridad y los organismos regionales. 4. El sistema interamericano y el Consejo de Seguridad. 5. Las reformas propuestas.

**Palabras clave:** Carta de las Naciones Unidas - Reforma - Sistema interamericano

### 1. Introducción

La necesidad de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, objetivo fundamental de la ONU, fue abriendo camino a temas conexos como la diplomacia preventiva y la consolidación de la paz, a partir de lo cual nos preguntamos cuál ha sido el rol de los acuerdos y organismos regionales y las posibles reformas que pudieran plantearse al respecto. La pregunta que surge, es: ¿reforma del Consejo de Seguridad a tenor de las diferentes posibilidades planteadas?, pero también ¿con qué objetivo?. Y por otra parte ¿qué reformar en las relaciones entre el Consejo de Seguridad y los acuerdos y organismos regionales?. La cuestión transita así desde la discusión en el sentido profundo del sistema de representación en un órgano restringido, hacia el objeto de esa reforma en cuanto a las competencias del mismo.

Nos detenemos así en el Capítulo VIII de la Carta y en la relación existente entre el Consejo de Seguridad y los acuerdos y organismos regionales, más específicamente con estos últimos y particularmente el sistema

---

(\*) Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. A cargo de la Cátedra "C" de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Presidente de la Comisión Directiva del Área de Estudios sobre América Latina, de la misma Facultad. Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Blas Pascal, modalidad presencial y a distancia. Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Católica de Salta, modalidad a distancia.

(\*\*) El presente es parte del trabajo presentado por la Dra. Graciela R Salas integrando el proyecto de investigación que se llevó adelante entre los años 2006 y 2007 sobre *La reforma de la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad con especial atinencia a la posición argentina*. SECYT.

interamericano. Ese capítulo corrobora la inteligencia por la que no solo se admitió su existencia en el sistema creado a partir de 1945 sino también la posibilidad de su utilización como un mecanismo más en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Diversos autores sostienen que las competencias vagamente atribuidas por la Carta al Consejo, debieron ser objeto de una construcción más en la práctica que en base al cuerpo legal, especialmente en lo que hacía a la actuación de los sistemas regionales existentes en ese momento. La falta de precisión de que adolece la Carta, es atribuida a la desconfianza con que eran vistos esos acuerdos en 1945<sup>1</sup> y a razones políticas relacionadas con los intereses de las potencias que se integraron en lo que se llamó “el Directorio”, restringido grupo integrado por aquellos Estados que se reservó el derecho de veto por tener en esos momentos grandes intereses en los distintos continentes, y en algunos casos de la mano de los respectivos sistemas coloniales. Se reconoce que la regulación de las relaciones entre la ONU y los organismos regionales ha sido vaga e imprecisa y que deja planteadas preguntas fundamentales<sup>2</sup>.

## 2. Conceptos

Es difícil encontrar una respuesta unívoca en tanto el difuso concepto de “región” ha sido utilizado en diversos sentidos y muy frecuentemente con objetivos políticos. Si analizamos la región americana, vemos que la misma se ha conformado sobre la base de antiguos territorios integrantes de distintos sistemas coloniales. Christian Walter, citando a diversos autores, nos habla de dos interpretaciones del concepto de región: una, restrictiva, que requiere de cierta cohesión geográfica entre los Estados que la integran. Una segunda corriente sostiene que el término “región” se formula simplemente por oposición a “universal” y se la define por exclusión. Para superar esta dicotomía propone una aproximación funcional a partir de la cual habrá de centrarse el análisis en saber si entre los integrantes existen vínculos lo suficientemente fuertes como para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Tales vínculos pueden ser de naturaleza geográfica, histórica, cultural u otros, pero su ausencia coloca a cualquier organización fuera del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. La posición más difusa si se nos permite la expresión, proviene de

<sup>1</sup> Kodjo, Edem. *ONU. La Charte*. Sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet. Pág. 789.

<sup>2</sup> Walter, Christian. *Réforme de la Charte des Nations Unies et rôle des organisations régionales dans le maintien de la Paix*. Coloquio internacional Le Maintien de la Paix et la Sécurité Internationales par les Nations Unies: de la Adaptation a la réforme de la Charte. Castellón, España, 20 al 22 de abril de 2006.

la inclusión de las organizaciones defensivas en el concepto de acuerdos regionales.

A partir de lo apuntado es posible rescatar algunas precisiones que hace Edem Kodjo<sup>3</sup> entre “acuerdo regional” y “organismo regional”. En efecto, citando a Pierre Vellas, sostiene que para ser considerados tales, los acuerdos regionales deben: 1) prever una acción para regir las cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales; 2) ser firmado entre Estados geográficamente vecinos; 3) estar de acuerdo a los objetivos y principios de las Naciones Unidas. Respecto del primero sostiene que es de la esencia su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y respecto del segundo agrega que esos acuerdos regionales celebrados entre Estados vecinos, se prestan a una acción de carácter regional y que son las situaciones y no los acuerdos los que deben prestarse a una acción de carácter regional. Esto abre la posibilidad de que un grupo de Estados con un objetivo común firmen un acuerdo sin estar geográficamente unidos<sup>4</sup>. El tercero de los requisitos no sería entonces esencial al concepto de “acuerdos regionales” en tanto excedería largamente los objetivos de aquella<sup>5</sup>.

Otros autores sostienen, que los elementos necesarios y suficientes para conformar un acuerdo regional deben aparecer en un tratado que tenga por objeto el mantenimiento de la paz; que esté basado en una solidaridad sociológica particular; que las partes en dicho tratado sean estados geográficamente contiguos o vecinos, y que, por último, establezca entre los asociados instituciones de carácter permanente<sup>6</sup>. Como puede apreciarse el concepto aplicado se advierte más restringido en tanto limita sus objetivos al mantenimiento de la paz.

La siguiente etapa en la evolución de los conceptos que nos ocupan, estaría dada por la necesidad de distinguir los “acuerdos regionales” de los “organismos regionales” según los términos del art. 52 de la Carta de la ONU. Para Boutros Boutros Ghali, entre otros autores, el punto de inflexión estaría en el grado de permanencia de las instituciones que implican cada uno de ellos. Es decir que siendo tanto uno como otro permanentes y celebrados bajo la forma de tratados internacionales, el grado

<sup>3</sup> Kodjo, Edem. *ONU. La Charte*. Commentaire article par article. Jean-Pierre Cot et Alain Pellet. Comentario al art. 52 de la Carta. Pág. 802.

<sup>4</sup> Sería el caso del Tratado Antártico firmado en 1959 entre Estados reclamantes y no reclamantes y que ha logrado reservar el continente austral exclusivamente a la investigación científica.

<sup>5</sup> Es el caso de los acuerdos comerciales regionales celebrados más recientemente en el marco de la O. M. C. (acuerdos ACR).

<sup>6</sup> Gómez Robledo-Citado por Pedro Pablo Camargo, *Tratado de Derecho Internacional*, TII. Temis, Bogotá Colombia, 1983, pág. 310.

de institucionalización es mayor en los organismos regionales, pero cabría dudar que esas sean todas las diferencias existentes entre uno y otro. En efecto, un organismo regional es por esencia y surge como consecuencia de un acuerdo regional, pero un acuerdo regional no necesariamente da origen a un organismo regional. Es el caso de los recientes acuerdos de reducción de armamentos, que pueden ser considerados acuerdos regionales de conformidad con la concepción más laxa de los términos, pero no necesariamente incluyen a Estados de la misma región ni puede considerarse que constituyan un organismo regional en razón de la escasa o nula institucionalización del mismo<sup>7</sup>.

Otro punto a analizar es que, al parecer, la Carta de la ONU no hace mayor referencia a los organismos regionales que en materias referidas al mantenimiento de la paz, cuando en verdad ellos a menudo se han fijado objetivos más amplios y que pueden plantear un nuevo y más profundo concepto de mantenimiento de la paz.

A los efectos de ir precisando los términos utilizados en este trabajo, optamos por la expresión “organismos regionales”, en tanto permite una mayor claridad, particularmente en nuestro enfoque americano. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan en su mensaje “Nosotros los pueblos” no reservó mayores referencias a los acuerdos regionales en sus propuestas a la Cumbre del Milenio. Tampoco los trabajos que se fueron realizando en relación a dicho mensaje se refieren mayormente al tema más que en un sentido genérico de “región”, sin precisar los alcances del mismo.

Por otra parte, convendría que fuéramos precisando algunos otros que derivan de las competencias del Consejo de Seguridad y que son de aplicación también por parte de los sistemas regionales, más concretamente el americano.

En efecto, en el accionar de la ONU se han gestado expresiones que generaron un desarrollo propio en este tema. Es el caso de las “operaciones de mantenimiento de la paz”, definidas por Alonso Gómez Robledo Verduzco<sup>8</sup> como “*una operación de preservación, no coercitiva, llevada a cabo por Naciones Unidas y sobre una base consensual*”. A partir de este concepto es posible distinguir tres actividades principales según el mismo autor: a) prevención de conflictos y edificación de la paz (*peace building*); b) mantenimiento de la paz (*peace keeping*), con base en el art. 40 de la Carta de la

<sup>7</sup> A modo de ejemplo podríamos mencionar el Tratado Antártico, que aglutina a Estados que no son reclamantes, lo que los alejaría del requisito de vecindad apuntado; el Tratado de Tlatelolco que reúne a Estados de América Latina; Rarotonga, Bangkok y Pelindaba. A/RES/60/50.

<sup>8</sup> Alonso Gómez Robledo Verduzco *Consideraciones en torno a las 'operaciones para el mantenimiento de la paz'*. Pág. 3.

ONU pero que se desarrollan más allá de ese texto, a partir de los “poderes implícitos” de la misma; c) construcción de la paz (*peace making*).

Es en estos desarrollos donde creemos que más se ha extendido la actividad de los organismos regionales y mayor ha sido su contribución, especialmente en el ámbito americano. Al margen de ello, el mundo ha cambiado desde 1945 y las amenazas a la paz y la seguridad internacionales se han diversificado de manera tal que en la actualidad se reconoce que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse a fin de abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, fomento de la confianza y la seguridad entre los Estados Miembros para fortalecer la paz y la seguridad en el Hemisferio<sup>9</sup>. Se abre así una parte de los cuestionamientos a las competencias del Consejo de Seguridad, en tanto el concepto de amenaza o uso de la fuerza de 1945 se encuentra actualmente superado. Esta situación fue advertida por el sistema interamericano, y es objeto de ingentes esfuerzos.

A continuación centramos la atención en la posición de la República Argentina en el tema que nos ocupa. En efecto, ya la incorporación de nuestro país a la Conferencia de San Francisco y a la Carta de la ONU fue motivo de encontradas presiones<sup>10</sup>. La actitud argentina parece estar fundamentada en la necesidad de sustraerse a las presiones, especialmente de las grandes potencias, lo que se repite dentro del sistema interamericano. Argentina centró su posición en el rechazo permanente a la existencia del derecho de veto en el seno del Consejo de Seguridad y más recientemente, junto a España, Italia, México y otros, se opuso a la ampliación del número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, aunque no de miembros no permanentes.

En el ámbito regional la presencia argentina<sup>11</sup> se hizo sentir en diversas oportunidades, tanto en aquellas ocasiones en que fue parte en una cuestión determinada<sup>12</sup> como cuando debió fijar una posición principista<sup>13</sup>.

### 3. El Consejo de Seguridad y los organismos regionales.

Del análisis de algunos de los artículos de la Carta de San Francisco es posible extraer algunas precisiones. Desde el artículo 33 de ese instru-

<sup>9</sup> AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). AG/CG/doc.15/02. Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica.

<sup>10</sup> Zorgbibe, Charles. *Histoire de Relations Internationales*. 1945-1962, pág. 28 y ss.

<sup>11</sup> Apoyado férreamente en principios de solidaridad continental, pero esencialmente de soberanía estatal y de no intervención.

<sup>12</sup> Cuestión de Malvinas.

<sup>13</sup> La formulación de la Doctrina Drago (1902) ante los actos de intervención por parte de potencias europeas sufridos por Venezuela.

mento se deja abierta la posibilidad de que las partes en una controversia puedan recurrir a cualquier medio de solución pacífica, incluyendo el recurso a organismos o acuerdos regionales, reservándose la libertad de elección del medio a aplicar en cada caso concreto<sup>14</sup>. Particularmente el sistema interamericano incorporó una precisión en el art. 2 del T.I.A.R., en tanto los Estados americanos asumieron la obligación de someter las controversias que surjan entre ellos a los medios de solución pacífica vigentes en el propio sistema interamericano, *antes* de someterlos a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Queda a salvo que aún en el caso en que una controversia esté siendo sometida a algún medio de solución pacífica del sistema interamericano, en el caso en que la misma fuera susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad “*podrá recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados*”<sup>15</sup>, tomando en consideración todo procedimiento que las partes hayan cumplido en la búsqueda de una solución pacífica a la controversia planteada. De allí que se afirme que las competencias del Consejo de Seguridad no son residuales sino principales, en tanto se encuentra en condiciones de retomar el tratamiento de cualquier cuestión que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, en el momento que así lo estime necesario y también en el caso en que el recurso a un organismo regional se haya tornado infructuoso. De todos modos la decisión sobre el particular resta siempre en manos del Consejo de Seguridad quien puede inclusive rechazar la aplicación del párrafo 4<sup>16</sup> o reenviar la cuestión al sistema regional respectivo<sup>17</sup>.

Cabría preguntarse entonces si no existe un conflicto entre ambos sistemas. De hecho se ha sostenido que no, en tanto la obligación general de los Estados que integran ambos sistemas es la de solucionar pacíficamente las controversias planteadas. Por su parte el Consejo de Seguridad se reserva la capacidad de investigar cualquier cuestión que pudiera poner en peligro la paz y la seguridad internacionales y su competencia se limita a sugerir medios de solución pacífica. Esta sugerencia no sería vinculante para los Estados en conflicto, dejando a salvo, reiteramos, la obligación de arribar a una solución pacífica y salvo que se llegara a producir una amenaza a la paz o directamente una agresión, ocasión en la que se aplicaría

<sup>14</sup> Esta ha sido tradicionalmente la posición argentina tanto en el ámbito de la ONU cuanto de la OEA.

<sup>15</sup> Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones. Volumen I, pág. 20.

<sup>16</sup> Fue el caso en la cuestión planteada entre Guatemala y Honduras (1954). Así ocurrió con la cuestión planteada por Cuba (1962) y en el conflicto entre República Dominicana y Haití (1963).

<sup>17</sup> Tal lo acontecido en 1964 entre Panamá y EEUU, conforme a lo establecido en el art. 52 p. 2 y 3.

directamente el Capítulo VII. Como puede observarse entonces, ya la Carta de San Francisco guardaba firmes esperanzas en la capacidad de los acuerdos regionales para contribuir en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Para el caso particular del sistema interamericano, es fácilmente constatable la existencia de contadas oportunidades en que sea posible el uso de la fuerza: en virtud de lo establecido por el art. 51 de la Carta de la ONU o en caso de amenaza o agresión, ya bajo autorización del Consejo de Seguridad, sin que por ello los Estados americanos estén obligados a hacer uso de la fuerza, de acuerdo a lo establecido en la propia Carta y en el T.I.A.R. Sin dudas situaciones como éstas fueron las que pusieron más seriamente en discusión el sistema de seguridad colectiva americana en dos casos especialmente graves: la cuestión de Cuba y la Guerra de Malvinas<sup>18</sup>.

Hasta aquí entonces la regla general establecida en el art. 52 de la Carta de San Francisco.

A continuación el artículo 53 reafirma esa competencia del Consejo de Seguridad y establece una excepción al requisito de autorización para la utilización de la fuerza por parte de los organismos regionales, en caso de agresión de un llamado "*Estado enemigo*".

Del primer párrafo de este artículo surge la *posibilidad* de que el Consejo de Seguridad aplique medidas coercitivas a través de los organismos regionales. Sin embargo no todos ellos gozan de libertad absoluta para actuar en estos casos sino que el Consejo de Seguridad "utiliza" los acuerdos u organismos internacionales, y éstos están obligados jurídicamente a aceptar cooperar con el Consejo de Seguridad en la aplicación de medidas coercitivas, en el caso en que estén en condiciones de constituir una fuerza acorde con las necesidades. Esto en el plano estrictamente jurídico. Sin embargo, podríamos agregar que, en verdad quienes tienen el deber de cooperación son los Estados que integran ambos sistemas y que su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz es resuelta voluntariamente por los Estados y la obligación de los organismos regionales queda así vaciada de contenido. De esta afirmación da sobradas muestras y fundamentos profusa documentación emanada de la OEA. De allí que se insista que en verdad la relación existente entre ambos sistemas es más que nada de descentralización y de equilibrio, sin que tampoco pueda afirmarse que el Consejo de Seguridad posea recurso alguno contra un

<sup>18</sup> Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. San José de Costa Rica, 22 al 29 de agosto de 1960. Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington, 21 al 26 de julio de 1964. Vigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington, 26 de abril de 1982.

organismo regional que rechace la utilización de ese mecanismo para la aplicación de medidas coercitivas.

Otra de las notas características del artículo que nos ocupa radica en la derogación del principio de la obligación de autorización previa por parte del Consejo de Seguridad para que actúen los organismos regionales. En su momento se dijo que esta excepción se fundaba en la necesidad de rapidez en la adopción de medidas defensivas contra la agresión de un “estado enemigo”. Sin embargo, el mantenimiento de esta expresión nos retrotrae a una época de medición de fuerzas entre las potencias aliadas, en vista de proteger sus diferentes pactos de alianza frente a la autoridad del Consejo de Seguridad, lo que a estas alturas ha sido largamente superado<sup>19</sup>. Sería necesario entonces al menos la revisión de este artículo si no su eliminación.

La última etapa de este apartado viene dada por la presencia del art. 54 de la Carta de la ONU, que ha sido considerado complementario de los anteriores, es decir que refuerza la obligación de información al Consejo de Seguridad por parte de los organismos regionales sin agregar mucho a lo establecido en los artículos anteriores ni mucho menos en la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz, como tampoco implica un mayor control frente a los posibles abusos de los organismos regionales. De todos modos, la notificación al Consejo de Seguridad, sea en el momento que sea, no es en absoluto un requisito previo. Entendemos que sólo lo será en caso de que se instrumenten acciones coercitivas, en el que la competencia del Consejo de Seguridad es indiscutida.

Queda a salvo la capacidad de actuar de los organismos regionales en caso de legítima defensa colectiva<sup>20</sup> ocasión en la que están liberados de toda notificación previa, pero no de la información permanente al Consejo de Seguridad. Sin embargo, el texto del art. 51 de la Carta de la ONU, incluye a los organismos regionales sin mencionarlos específicamente, ya que la legítima defensa, sea ésta individual o colectiva abarca esencialmente a los Estados, entre ellos los que se integran en un sistema regional<sup>21</sup>. Creemos que la relación entre uno u otro es de género a especie. El género sería el derecho de legítima defensa del Estado, la especie es el ejercicio en forma colectiva, que puede ser o no, a través de un sistema regional, o un acuerdo de seguridad colectiva, entre otros. Junto a esto aparecía la cuestión de la obligatoriedad de la acción automática por parte de los organismos re-

<sup>19</sup> Kodjo, Edem. Op. cit. Pág. 831.

<sup>20</sup> Arts. 51 y concordantes de la Carta de San Francisco.

<sup>21</sup> Tal parece que la razón de la inclusión del art. 51 en el capítulo VII obedeció especialmente a los intereses de la URSS.



gionales. Posteriormente la cuestión no aparece planteada en demasiadas ocasiones, salvo casos puntuales. Así, en el documento final de la Cumbre Mundial 2005<sup>22</sup> la referencia a los acuerdos regionales no sólo es escasa sino también difusa de manera que aún en la actualidad no se ha logrado avanzar demasiado en este sentido. A pesar de ello, reconoce “*la importante contribución a la paz y la seguridad que aportan las organizaciones regionales de conformidad con lo establecido en el Capítulo VIII de la Carta y la importancia de formar alianzas y arreglos previsibles entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales*”... (Punto 93). Particularmente en la consolidación de la paz. Sin embargo en cuanto se refiere a la reforma del Consejo de Seguridad nada agrega en punto a clarificar los alcances de la propuesta representación regional formulada por algunos miembros. De la misma forma escueta y limitada que apuntáramos en el Capítulo VIII de la Carta de la ONU, el documento final de la Cumbre de 2005, solamente dedica un párrafo (170) a las organizaciones regionales. Ante lo cual surgen muchos interrogantes: por un lado si, de no existir dichos acuerdos entre Secretarías, sería posible ampliar esas consultas y la cooperación apuntadas. ¿No sería éste un punto a tomar en cuenta en una futura reforma de la Carta?

Un párrafo aparte debe merecernos la utilización de las medidas coercitivas por parte de los organismos regionales. En efecto, de la práctica de la organización y en relación al sistema interamericano, surge con cierta claridad que la organización universal no ha adoptado una posición clara ante las situaciones planteadas. En la cuestión de las Medidas de la Organización de los Estados Americanos respecto de la República Dominicana, le cupo destacada actuación a la delegación argentina que, junto a otras representaciones, fundamentó la notificación al Consejo de Seguridad de las medidas adoptadas por el organismo regional, sosteniendo que la obligación de autorización por parte del órgano de Naciones Unidas solamente alcanzaba al caso del uso de la fuerza, y no a las medidas coercitivas. En definitiva fue ésta la posición adoptada por el Consejo de Seguridad<sup>23</sup>.

#### **4. El sistema interamericano y el Consejo de Seguridad.**

La presencia sistemática de la mayoría de los Estados americanos en la constitución de la Sociedad de las Naciones y posteriormente de la Organización de las Naciones Unidas, necesariamente debía marcar una posición e influir en la conformación de tales sujetos del Derecho Internacional.

<sup>22</sup> A/RES/60/1.

<sup>23</sup> En la 895ª sesión, celebrada el 9 de septiembre de 1960.

La firma del T.I.A.R. no sólo implicó la creación de una auténtica alianza defensiva sino que colocó a la futura (en esos momentos) organización americana en el sistema ya creado por las Naciones Unidas, y particularmente en el capítulo VIII de la Carta de la ONU. La celebración de la Carta de Bogotá concluyó con esa adaptación.

En consecuencia, si bien el sistema interamericano es previo a la creación de la ONU, no es posible hablar de uno sin el otro en una natural simbiosis y permanente retroalimentación. Desde el ámbito estrictamente americano, se ha sostenido que “...se desprende claramente, al examinar los artículos mencionados (33 a 38 del Capítulo VI, 51 del Capítulo VII y 52 a 54 del Capítulo VIII) y su redacción original en las Propuestas de Dumbarton Oaks, así como las discusiones que tuvieron lugar en San Francisco, que los acuerdos regionales tienen que ver exclusivamente con asuntos referentes al mantenimiento de la paz y la seguridad”<sup>24</sup>. Es más, los representantes de los Estados latinoamericanos reunidos en la Conferencia de Chapultepec, basándose en las fortalezas de la entonces Unión Panamericana buscaron lograr la autonomía al menos de su organización regional, frente al poder del Consejo de Seguridad. En este orden al parecer la tendencia fue subordinar las organizaciones regionales al Consejo de Seguridad. Por otra parte no tuvieron eco los intentos americanos de extender las disposiciones relativas a lo económico y lo social en el ámbito de los acuerdos regionales.

La fundamentación jurídica de la relación entre el sistema interamericano y las Naciones Unidas a la luz de la normativa actualmente vigente se apoya en el art. 22 de la Carta de la OEA vigente actualmente que muestra la obligación de los Estados americanos de no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de la legítima defensa, y agrega “...de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados”. Ello implica que los Estados americanos, que para ser miembros de la OEA, deben asimismo ser miembros de las Naciones Unidas<sup>25</sup>, se encuentran ante una doble responsabilidad: ante la organización regional y ante la ONU. Esta posición abre el camino a su vez a lo establecido en el art. 24 del mismo cuerpo legal con la obligación de solucionar pacíficamente sus controversias, sin perjuicio de lo establecido por los arts. 34 y 35 de la Carta de San Francisco. Pero de la moderna Carta de la OEA no sólo surgen obligaciones para sus miembros sino también para los órganos de la misma. Finalmente el art. 131 concluye estableciendo con precisión cuáles son las relaciones

<sup>24</sup> Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones. Volumen I. 1948-1959, pág. 19.

<sup>25</sup> “Artículo 8. La condición de miembro de la Organización estará restringida a los Estados independientes del Continente que al 10 de diciembre de 1985 fueran miembros de las Naciones Unidas y a los territorios no autónomos mencionados en el documento OEA/Serpa, AG/doc.1939/85, del 5 de noviembre de 1985, cuando alcancen su independencia”.

existentes entre ambos cuerpos legales y una auténtica jerarquía normativa. Por otra parte cabe reconocer la importancia que el tema reviste para los integrantes del sistema interamericano, traducido más recientemente en resoluciones específicas de la Asamblea General<sup>26</sup>.

Planteadas las restricciones apuntadas, el concepto de seguridad hemisférica fue abriéndose paso dentro del concepto general de seguridad a que hacíamos referencia más arriba. Sin embargo, la multidimensionalidad de la seguridad en nuestro continente, nos enfrenta a lo que genéricamente se llama “nuevas amenazas” o “nuevos desafíos” a la seguridad<sup>27</sup>, a los valores compartidos. Tratándose entonces del concepto de seguridad en el sistema interamericano, o más modernamente del concepto de seguridad hemisférica particularmente en los comienzos del siglo que transitamos.

Sergio González Gálvez<sup>28</sup> advierte la existencia de dos problemas frente al concepto que nos ocupa aquí: la relación entre el concepto de seguridad regional y global y por otra parte el concepto de seguridad de cada uno de los Estados del hemisferio. Sin escindir la problemática de la seguridad regional respecto de la global, es importante remarcar que en el continente americano tanto el concepto que nos ocupa cuanto el de paz, se relacionan con la existencia de valores e intereses compartidos. Entre ellos la concepción de que *“la seguridad regional debe ser un proceso esencialmente preventivo y no basarse, salvo casos excepcionales y previamente definidos en medidas coercitivas”*<sup>29</sup>.

Esta posición coloca la relación entre el sistema regional y el Consejo de Seguridad en una nueva tensión, en la medida que si el uso de la fuerza está bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad y sólo de él, las restantes acciones que no impliquen el uso de la fuerza, restarían bajo la responsabilidad del sistema regional. Por otra parte, la doctrina como así también diversos instrumentos americanos suelen hacer hincapié en el carácter de la OEA y particularmente del sistema interamericano: la primera es una organización internacional intergubernamental y por ende está basada en la cooperación, principio éste que comparte con el sistema que le

<sup>26</sup> AG/RES. 2350 (XXXVII-O/07) Obligación de los Estados miembros de respetar las normas, principios y propósitos esenciales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en el Derecho Internacional para preservar y fortalecer la paz continental.

<sup>27</sup> Conceptos para la Seguridad Hemisférica. Consejo Permanente de la OEA/Comité de Seguridad Hemisférica. Cuestionario sobre Nuevos enfoques de la Seguridad Hemisférica. Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA. A modo de ejemplo se suelen citar: el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, las migraciones ilegales, la pobreza extrema, los daños al medio ambiente, la inestabilidad económica.

<sup>28</sup> CJI/doc. 11/00 rev. 1.

<sup>29</sup> CJI/doc. 11/00 rev. 1, pág. 48.

ha dado vida y fundamento. En consecuencia, la utilización de la fuerza no es sino el último recurso, al que eventualmente sólo podría llegarse en tanto hubieren fracasado los demás, propios del regionalismo americano. De esta forma, restando el uso de la fuerza en la órbita del Consejo de Seguridad, todo otro mecanismo permanece en la órbita del sistema regional.

Otra cuestión que comienza a agitarse es la extensión del concepto de seguridad hacia la seguridad humana<sup>30</sup> y la intervención humanitaria. Posición ésta aún sumamente controvertida y sobre la que no nos detendremos en esta oportunidad.

A renglón seguido nos enfrentamos a viejos planteamientos que ejercen permanente presión entre los Estados americanos: el principio de no intervención, objeto de larga lucha por parte de los países latinoamericanos y que de alguna manera, basándose el sistema interamericano en el principio de soberanía estatal, choca con las modernas concepciones que hablan de la necesidad de una intervención humanitaria en determinados casos.

De todos modos parece abrirse camino a pie firme una concepción global de la seguridad colectiva. Es éste uno de los fundamentos por los que afirmábamos en otra parte de este proyecto que el C.S. deberá afrontar la utilización de la fuerza preventiva, contra lo que se consideran amenazas. En efecto, si el uso de la fuerza resta bajo la competencia del Consejo de Seguridad y éste ha hecho un uso tan restringido de ese poder, no sólo cabría mejorar su funcionamiento sino que además se debería reconocer en la propia Carta de la ONU que aquellas competencias que no implican el uso de la fuerza pero que de alguna manera puedan prevenir el estallido de conflictos armados, restan no solo en la órbita estatal sino de los organismos regionales como el americano, a los que su integrantes han otorgado esas capacidades en sucesivas reformas y en verdaderos procesos de *aggiornamento* inexistentes aún en el ámbito de la ONU.

Por otra parte, una nueva cuestión parece abrirse camino en los últimos tiempos en nuestro continente americano: el concepto de *defensa de intereses*<sup>31</sup>. En efecto, llama poderosamente la atención el importante proceso de modernización de armamentos encarado por varios países latinoamericanos<sup>32</sup> frente a la apuntada inexistencia de conflictos internacionales o internos, sean actuales o previsibles, que deja abierta únicamente la necesidad de mostrar capacidad para defender aquellos recursos naturales altamente codiciados y de los que son beneficiarios la mayoría de los

<sup>30</sup> Tal como ya se ha referido en este proyecto en el punto referido a los nuevos alcances de la seguridad a nivel general.

<sup>31</sup> La Nación. Enfoques. 17.02.08, pág. 1.

<sup>32</sup> Es el caso de Brasil, Chile, Colombia, Venezuela y en menor medida Argentina.

países de la subregión, más allá de los objetivos individuales de cada Estado implicado en la situación apuntada.

Como vemos, el concepto de seguridad se modifica con rapidez, particularmente en el continente americano.

### 5. Reformas propuestas

Finalmente es posible precisar las reformas propuestas dentro del tema que nos ocupa.

- El concepto de acuerdos regionales se extiende a cuestiones no relacionadas directamente con el uso de la fuerza, pero que podrían afectar gravemente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Corresponde que en una futura reforma se formulen mayores precisiones a la hora de delimitar los alcances de los términos utilizados en la Carta y fundamentalmente de distinguir los organismos regionales de los acuerdos regionales<sup>33</sup>.
- Deberá entonces diferenciarse el concepto de uso de la fuerza de aquellos otros mecanismos que contribuyen efectivamente al mantenimiento de la paz y que han demostrado mayor eficacia en la órbita de los organismos regionales.
- La eliminación del art. 54, atento que las razones de la necesidad de su presencia han sido superadas con el correr de los tiempos.



<sup>33</sup> El fundamento de esta posición fue reconocido por la OEA en la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica. AG/DEC. 27 (XXXII-0/02).