

CAPÍTULO IX

COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y SEGURIDAD EN EL
ÁMBITO REGIONAL

337

43. Acuerdos y organismos regionales (Capítulo VIII de la Carta de la ONU)	337
A. Concepto de “acuerdos y organismos regionales”	337
B. Prevalencia de los mecanismos regionales para la solución pacífica de las controversias	338
C. Medidas coercitivas en el marco de acuerdos regionales	338
44. Organismos regionales	340
A. Organización de los Estados Americanos (OEA)	340
B. Consejo de Europa	343
C. Organización de la Unidad Africana (OUA)/Unión Africana (UA)	344
D. Liga Árabe	346
45. Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)	347
46. OTAN	351

CAPÍTULO IX
COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y SEGURIDAD
EN EL ÁMBITO REGIONAL

43. ACUERDOS Y ORGANISMOS REGIONALES
(CAPÍTULO VIII DE LA CARTA DE LA ONU)

A. Concepto de “acuerdos y organismos regionales”

El Capítulo VIII de la Carta de la ONU incluye los acuerdos y los organismos regionales dentro del sistema de seguridad de las Naciones Unidas. El artículo 52, número 1 de la Carta de la ONU determina:

Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender 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.

Con el concepto de “acuerdos regionales” y “organismos regionales” se consideran tanto las organizaciones internacionales en sentido estricto como también las formas más flexibles de la asociación de Estados, que aún no han llegado a una consolidación organizacional de los vínculos estatales (como por ejemplo, la Organización para la Cooperación y la Seguridad Europea). La renuncia a una disposición conceptual adicional tiene por objeto permitir la vinculación lo más amplia posible de las organizaciones regionales y de otras formas de la cooperación regional.

Las organizaciones clásicas en el sentido del artículo 52, número 1, de la Carta de la ONU son, por ejemplo, el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos (OEA) así como la Organización de la Unidad Africana (OUA), que estuvo vigente hasta el 2002, fecha en la cual fue disuelta por la Unión Africana (UA).

Recientemente, prevalece una opinión que reduce las “organizaciones regionales” en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de la ONU a las organizaciones que se encargan de garantizar la seguridad de sus miembros, diferenciándolas de las organizaciones que tienen por objeto brindar protección frente a una amenaza externa (organizaciones de defensa). Esa diferencia, que de ningún modo corresponde a lo dispuesto en la Carta de la ONU, parece poco convincente. Así algunas organizaciones regionales reúnen tanto la función de garantizar tanto la paz como la seguridad al interior de los Estados (como ocurre actualmente con la OTAN o la Unión de la Europa Occidental, UEO).

En este contexto, es significativo que el Consejo de Seguridad de la ONU apoyó la autorización de la OTAN y la UEO a las medidas coercitivas en Yugoslavia tanto en el Capítulo VII como también en el Capítulo VIII de la Carta de la ONU (por ejemplo, S/Res. 816, 1993, VN, 1993, p. 73; S/Res. 908, 1994, VN, 1994, p. 110).

B. Prevalencia de los mecanismos regionales para la solución pacífica de las controversias

De conformidad con el artículo 52, números 2 y 3, de la Carta de la ONU, para la solución pacífica de las controversias se deben agotar prevalentemente los mecanismos regionales, antes de que el Consejo de Seguridad pueda ocuparse de ellos. Esto no afecta, sin embargo, el derecho de investigación que tiene el Consejo de Seguridad de conformidad con el artículo 34 de la Carta de la ONU, así como el derecho que tiene todo Estado miembro en una controversia de solicitar la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General de las Naciones Unidas de acuerdo con el artículo 35 de la Carta de la ONU (artículo 52, número 4 de la Carta de la ONU).

C. Medidas coercitivas en el marco de acuerdos regionales

El artículo 53 de la Carta de la ONU prevé la aplicación de medidas coercitivas por parte de las organizaciones regionales. Éstas se relacionan con medidas de carácter militar, que debido a la prohibición general de hacer uso de la fuerza (artículo 2o., número 4 de la Carta de la ONU) requieren de una autorización especial del Consejo de Seguridad de la

ONU. En el caso de otras medidas coercitivas (especialmente de carácter económico) a las organizaciones regionales no se les aplican estándares tan estrictos como los que se les aplican a los Estados individuales.

La disposición contemplada en el artículo 53, número 1 de la Carta de la ONU, prevé por una parte que las medidas coercitivas se podrán aplicar por encargo del Consejo de Seguridad (frase 1) y, por la otra, que las medidas coercitivas emprendidas por las respectivas organizaciones regionales deben contar con la autorización del Consejo de Seguridad (frase 2): “El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad”.

La excepción a la reserva de autorización en el caso de las medidas en contra de los antiguos “Estados enemigos” (artículo 53, números 1 y 2) ha quedado obsoleta desde hace algún tiempo.

No queda muy claro en qué relación se encuentra el artículo 53 de la Carta de la ONU con la disposición del artículo 48 número 2 de la Carta de la ONU (que se encuentra en el Capítulo VII), ni por quién van a ser ejercidas las decisiones del Consejo de Seguridad, si directamente por los miembros de las Naciones Unidas, o a través de los acuerdos u organismos regionales, de los cuales son miembros aquéllos.

En su reciente práctica, el Consejo de Seguridad remite algunas veces al Capítulo VII y otras al Capítulo VIII de la Carta de la ONU. De las actividades de los organismos regionales en el marco del Capítulo VIII se deberá informar permanentemente al Consejo de Seguridad (artículo 54 de la Carta de la ONU). En la doctrina del derecho internacional se ha discutido la correspondiente aplicación de esa obligación en el caso de la autorización a los organismos regionales de conformidad con el artículo 48, número 2.

BIBLIOGRAFÍA: J. A. Frowein, “Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen”, *Festschrift für R. Bernhardt*, 1995, pp. 57 y ss.; H. Körbs, *Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, 1997; C. Walter, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, 1996; R. Wolfrum, “Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen”, *ZaöRV*, 53 (1993), pp. 576 y ss.

44. ORGANISMOS REGIONALES

A. *Organización de los Estados Americanos (OEA)*

La Organización de los Estados Americanos (Organization of American States, OAS) constituye el prototipo de la organización regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. Así lo ha expresado también la OEA en el artículo 1o. de su Carta.¹⁶⁴

A la OEA pertenecen todos los Estados americanos (35). El actual gobierno de Cuba fue excluido de la posibilidad de ejercer derechos activos de colaboración, mediante una resolución de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1962). La OEA es el elemento central del Sistema Interamericano, que se compone de tres partes:

- el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pacto de Río) de 1947 (*UNTS*, 21, 1948, p. 77);
- el Tratado Interamericano de Solución Pacífica de Controversias (Pacto de Bogotá) de 1948 (*UNTS*, 30, 1949, p. 55), y
- la Carta de la OEA de 1948 (*UNTS*, 119, 1952, p. 3; modificado por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, el Protocolo de Washington de 1992 y el Protocolo de Managua de 1993).

Vinculado a la OEA se encuentra el Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos. En el centro de ese sistema se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (*ILM*, 9, 1970, p. 673, *EuGRZ*, 1980, p. 435).

El órgano principal de la OEA es la Asamblea General, en la que cada Estado miembro tiene un voto (artículos 54 y ss. de la Carta de la OEA). Las funciones ejecutivas se el atribuyen al Consejo Permanente (artículos 80 y ss.). El manejo de los problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos se le podrán consultar en todo momento a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

¹⁶⁴ Artículo 1o. Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional.

(artículos 61 y ss.). Esa asamblea lleva a cabo también labores de órgano de consulta, de conformidad con el Pacto de Río. En la cúspide de la Secretaría General se encuentra el secretario general de la OEA (artículos 107 y ss.).

Además de la vigilancia de los derechos humanos, la OEA ha adoptado recientemente también la promoción de las estructuras democráticas. La OEA se define a sí misma como “el órgano principal del hemisferio para la defensa de los valores democráticos y las instituciones” (Cumbre de los Jefes de Estados y de Gobierno de los Estados Americanos de 1949).

Con el Protocolo de Cartagena (1985) se adoptó en el catálogo de funciones de la OEA, la protección y la promoción de la democracia representativa (artículo 2, inciso b).

De conformidad con el Protocolo de Washington (1993), se pueden suspender los derechos de un Estado como miembro de la organización, cuando su gobierno elegido democráticamente es derrocado en forma violenta. En colaboración con la Naciones Unidas, la OEA se ocupó de la restauración de la democracia en Haití luego del derrocamiento del Presidente Aristide.

Las funciones de la OEA se encuentran contempladas en el artículo 2o. de su Carta:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

La Carta de la OEA obliga a los Estados miembros a someter a todas las controversias que surjan entre ellos a los mecanismos de solución de controversias previstos en ella.

La Carta de la OEA contiene sólo algunas disposiciones sobre la solución pacífica de las controversias. En lo restante remite al Pacto de Bogotá y a su detallada reglamentación sobre la solución pacífica de las controversias. De significado práctico es además la cláusula general del Pacto de Río (artículo 7o.) sobre la solución pacífica de las controversias. En numerosos conflictos de fronteras y otros conflictos ha probado la OEA su función garantizadora de la paz.

El sistema interamericano es tanto un sistema de seguridad colectiva como también una asociación de defensa. Los mecanismos de protección del sistema se extienden a:

- Un ataque armado por parte de algún Estado en contra de un Estado americano (artículo 28 de la Carta de la OEA, artículo 3o. del Pacto de Río);
- Una agresión que amenaza la integridad o la inviolabilidad del territorio o la soberanía, o la independencia política de cualquiera de los Estados americanos (artículo 6o. del Pacto de Río);
- Cualquier otro hecho o situación que ponga en peligro la paz de las Américas (artículo 6o. del Pacto de Río), así como
- Un conflicto entre dos o más estados americanos (Artículo 7o. del Pacto de Río)

Como único régimen regional, el Pacto de Río contempla un completo sistema de sanciones. Como soporte de la Carta de la ONU (artículo 41) el artículo 8o. del Pacto de Río prevé la posibilidad de que el Órgano de Consulta ordene las siguientes medidas:

- el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares;
- la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y
- el empleo de la fuerza armada.

BIBLIOGRAFÍA: H. Caminos, “The Role of the Organization of American States in the Promotion and Protection of Democratic Governance”,

RdC, 273 (1998), pp. 103 y ss.; R. Dolzer, “Enforcement of International Obligations through Regional Arrangements: Structures and Experience of the OAS”, *ZaöRV*, 47 (1987), pp. 113 y ss.; G. Kutzner, *Die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)*, 1970; D. Sheinin, *The Organization of American States*, 1995.

B. Consejo de Europa

El Consejo de Europa tiene como funciones desde su creación en 1949 “una mayor unidad entre sus miembros con el fin de salvaguardar y de realizar los ideales y los principios que son su herencia común y facilitar su progreso económico y social” (artículo 1o., inciso a de los Estatutos).

Estas funciones las debe cumplir “asesorando sobre las cuestiones de común interés, mediante la celebración de acuerdos y mediante acciones comunes en los ámbitos económicos, sociales, culturales, científicos, legales y administrativos, así como a través de la protección y fomento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (artículo 1o., inciso b de los Estatutos).

El Consejo de Europa tiene su sede en Estrasburgo. Los órganos del Consejo de Europa son el Comité Ministerial (artículos 13 y ss. de los Estatutos) y la Asamblea Parlamentaria (artículos 22 y ss. de los Estatutos), a la que el Parlamento de cada uno de los Estados parte envía un determinado número de representantes.

Todos los miembros del Consejo de Europa reconocen “el principio de la supremacía del derecho” y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículo 3o. de los Estatutos). Luego del ingreso de los Estados Europeos del antiguo “bloque oriental” incluida Rusia y otros Estados sucesores de la Unión Soviética, pertenecen al Consejo de Europa 44 Estados. Con su ampliación a Europa Oriental, el Consejo de Europa se convirtió en uno de los foros comunes más importantes de Europa.

Dentro de los acuerdos celebrados en el marco del Consejo de Europa, sobresale la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 (con 11 protocolos hasta ahora).

Al momento en que Bosnia-Herzegovina suscribió la Convención Europea de Derechos Humanos, todos los Estados miembros del Consejo

de Europa habían ratificado la Convención. Otros acuerdos importantes son la Carta Social Europea de 1961 (*BGBI.*, 1964, II, p. 1261), el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, de 1987 (*BGBI.*, 1989, II, p. 1469), así como el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 1995 (*BGBI.*, 1997, II, p. 1408).

BIBLIOGRAFÍA: J. L. Burban, *Le Conseil de l'Europe*, 2a. ed., 1995; K. Carstens, *Das Recht des Europarats*, 1956; U. Holtz, *50 Jahre Euro-parat*, 2000.

C. Organización de la Unidad Africana (OUA)/Unión Africana (UA)

La Unión Africana (UA) provino de la Organización de la Unidad Africana (*Organization of African Unity*, OAU).

La OAU encuentra su fundamento en la Carta de la OUA de 1963. En el 2002 pertenecían a la OAU 50 Estados miembros (Marruecos se retiró en 1984 por el conflicto en el Sahara occidental). La Conferencia Cumbre de los Estados miembros de la OUA en el Cairo en 1993, acordó la creación de un mecanismo para asegurar la paz, dentro de sus elementos se cuentan un Comité para la Prevención de los Conflictos y una *Peace-keeping-Force*.

Como órgano supremo de la OAU fungía la Asamblea de los Estados y Jefes de Gobierno (artículos VIII y ss.). La preparación de las Asambleas así como la ejecución de sus decisiones le corresponde al Consejo de Ministros (artículos XII y ss.). Las funciones administrativas las cumple el secretario general (artículo XVI y ss.).

La solución pacífica de las controversias entre los Estados miembros se le confió a la Comisión para la Mediación, Conciliación y Arbitraje (artículo XIX de la Carta). La OAU demostró hasta su culminación muy poca efectividad especialmente en lo concerniente a la solución de conflictos entre Estados.

La OAU fue remplazada desde el 2002 por la Unión Africana (*African Union*, AU). El Acto Constitutivo de Lomé suscrito en julio de 2000 prevé una organización con influencia supranacional. La AU persigue como objetivos, de conformidad con el artículo 3o. del Acto Constitutivo:

- a) alcanzar la mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y los pueblos de África;
- b) defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de sus Estados miembros;
- c) acelerar la integración política y socioeconómica del continente;
- d) promover y defender las posiciones comunes de Africa sobre temas de interés para el continente y sus pueblos;
- e) promover la cooperación internacional, tomando debida cuenta de la Carta de los Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- f) promover la paz, la seguridad, y la estabilidad en el continente;
- g) promover los principios y las instituciones democráticas, la participación popular y el buen gobierno;
- h) promover y proteger los derechos humanos y de los pueblos de acuerdo con la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos relevantes en materia de los derechos humanos;
- i) establecer las condiciones necesarias que le permiten al continente desempeñar su papel legítimo en la economía global y en las negociaciones internacionales;
- j) promover el desarrollo sostenible en los niveles económicos, sociales y culturales, así como la integración de economías africanas;
- k) promover la cooperación en todos los campos de la actividad humana para elevar los estándares de vida de los pueblos africanos;
- l) coordinar y armonizar las políticas entre las Comunidades Económicas Regionales existentes y futuras, para el logro gradual de los objetivos de la unión;
- m) avanzar en el desarrollo del continente promoviendo la investigación en todos los campos, y en particular en el campo de la ciencia y la tecnología;
- n) trabajar con los socios internacionales relevantes en la erradicación de las enfermedades prevenibles y la promoción de la buena salud en el continente.

De especial interés es la cláusula de intervención de la Carta de la AU en el artículo 4o., inciso. h. De acuerdo con éste, el Consejo puede autorizarle a los Estados miembros la aplicación de medidas de conformidad con "... el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro conforme a una decisión de la Asamblea en lo que se refiere a graves circunstancias, principalmente los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes en contra de la humanidad".

La cláusula de autorización contempla incluso la intervención armada. El régimen previsto en el tratado se copió directamente de la Carta de la ONU y entra en una competencia difícilmente solucionable con las competencias del Consejo de Seguridad de la ONU. En lo que concierne a la cláusula de intervención contemplada en la Carta de la AU, es bastante dudoso —en el sentido de un consentimiento anticipado de los respectivos Estados— si ésta constituye una justificación suficiente para las medidas a imponer. Se trata principalmente del problema de si un Estado en abstracto, esto es, separado de una situación de conflicto concreta, puede dar contractualmente su aprobación a esta clase de medidas.

La competencia de las organizaciones regionales (como la AU) para llevar a cabo una intervención sin la autorización contemplada en el artículo 53, número 1, de la Carta de la ONU está, en todo caso, en contradicción con la lógica de la Carta (únicamente del monopolio de intervención que tiene el Consejo de Seguridad de la ONU y al que se le contrapone el derecho de autodefensa).

Por otra parte, se puede argumentar que es posible una autorización regulada en forma abstracta cuando se va a intervenir por la fuerza un Estado federal, y que también debe permanecer abierta esta posibilidad en el fundamento del tratado, en lo concerniente a las estructuras federales en el caso de una cooperación regional estrecha. Ésta no es, sin embargo, la opinión de la Carta de la ONU.

BIBLIOGRAFÍA: J. Hilf, “Deklaration der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU über die Einrichtung eines Mechanismus für Konfliktverhütung, —bewältigung und —lösung vom 30 Juni 1993”, *ZaöRV*, 54 (1994), pp. 1023 y ss.; P. Kunig, “Die Organisation der Afrikanischen Einheit und der Prozeß des Nation Building: Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen”, *AVR*, 20 (1982), pp. 40 y ss.; N. M. Muli-kita, “Kooperation und Differenz, Die OAU/AU und der Sicherheitsrat”, *VN*, 2002, pp. 44 y ss.; G. K. A. Ofofu-Amaah, “Regional Enforcement of International Obligations: Africa”, *ZaöRV*, 47 (1987), pp. 80 y ss.

D. Liga Árabe

A las organizaciones regionales en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de la ONU pertenece también la Liga Árabe, que fue creada en 1945. A la Liga pertenecen en la actualidad 21 Estados africanos y asiáticos del mundo árabe, así como Palestina.

De conformidad con su Estatuto, la Liga Árabe debe profundizar las relaciones entre los Estados miembros y coordinar sus políticas. La cooperación en el marco de la Liga se extiende especialmente a los asuntos económicos y financieros, a las cuestiones en materia de comunicaciones y tránsito, a los asuntos culturales, a las cuestiones en materia de nacionalidad y migración, así como a la cooperación judicial, los asuntos sociales y los asuntos en materia de salud (artículo II).

Adicionalmente, la Liga Árabe tiene elementos de una organización de defensa. De conformidad con el artículo VI de los Estatutos, un Estado miembro puede acudir al Consejo de la Liga, en el caso de un ataque armado o de la amenaza de un ataque. Como complemento del Estatuto, los miembros suscribieron en 1950 el Tratado para la Defensa conjunta y la Cooperación Económica. Este tratado obliga a todos los miembros a apoyar a los Estados miembros en caso de un ataque.

El órgano principal de la Liga Árabe es el Consejo de la Liga, que se compone de los representantes de los miembros. Las decisiones del Consejo de la Liga son preparadas por el Comité (en las que los miembros son representados, por lo general, por los Ministros de Relaciones Exteriores). Adicionalmente existe un Consejo Económico y Social, y diferentes comisiones y una Secretaría General.

BIBLIOGRAFÍA: K. D. Eberlein, *Die Arabische Liga*, 3a. ed., 1993; I. Pogany, "The Arab League and Regional Peacekeeping", *NILR*, 1987, pp. 54 y ss.

45. ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es una conferencia permanente, que ha experimentado una consolidación organizacional creciente, con una estructura institucional duradera. La OSCE proviene de la "Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa" (CSCE). El cambio de nombre expresa la consolidación institucional de ese foro interestatal. En la actualidad son miembros de la OSCE todos los Estados de Europa, la Santa Sede así como los EEUU y Canadá.

El Acta Final de la primera Conferencia de la CSCE de Helsinki (Bull. BReg 1975, 102, p. 995; *ILM*, 14, 1975, p. 1292) contiene una de-

claración de los Estados participantes sobre los principios que deben guiar sus relaciones, dentro de los cuales se encuentran la solución pacífica de las controversias, el reconocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la igualdad y el derecho de autodeterminación de los pueblos.

El acta final de Helsinki y las decisiones adoptadas en las siguientes conferencias de Estado no crean ningún tipo de obligación, tienen simplemente la forma de una declaración política de principios. El significado de los principios reconocidos formalmente por los Estados participantes reside en que salen del círculo de los “asuntos internos” y a su reclamación no se le puede oponer la prohibición de intervención.

Luego de la caída del régimen comunista en Europa oriental, el proceso CSCE-OSCE se convirtió en el vehículo para un orden de valores europeo conjunto, principalmente en lo concerniente a los derechos humanos y a las estructuras estatales internas.

La expresión más marcada de esto se encuentra en el reconocimiento europeo de unos valores fundamentales conjuntos en el documento de la Cumbre de París de la CSCE, luego de que se superó la contraposición Oriente-Occidente, y que se conoce como la Carta de París para una nueva Europa, de 1990 (Bull. BReg. 1990, 137, p. 1409; *EuGRZ*, 1990, p. 517).

Los Estados participantes en la Carta de París se comprometieron con los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho:

Nos comprometemos a edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno de nuestras naciones. En este esfuerzo, obraremos de acuerdo con lo siguiente:

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio de todos los seres humanos, son inalienables y están garantizados por la ley. Su protección y fomento es la primera responsabilidad de los gobiernos. Su respeto es una salvaguardia esencial contra un excesivo poder del Estado. Su observancia y pleno ejercicio son la base de la libertad, la justicia y la paz.

El gobierno democrático se basa en la voluntad popular, manifestada periódicamente mediante elecciones libres y justas. La democracia tiene como base el respeto de la persona humana y el Estado de derecho. La democracia es la mejor salvaguardia de la libertad de expresión, de la tolerancia para con todos los grupos de la sociedad y de la igualdad de oportunidades para cada persona.

La democracia, con su carácter representativo y pluralista, entraña la responsabilidad ante el electorado, la obligación de las autoridades públicas de ajustarse a la ley, y la administración imparcial de la justicia. Nadie estará por encima de la ley.

En forma significativa destaca la Carta de París la relación entre la libertad económica y el pluralismo político, para el desarrollo de la economía de mercado: “La libertad y el pluralismo político son elementos necesarios en nuestro común objetivo de desarrollar economías de mercado para un crecimiento económico sostenible, con prosperidad, justicia social, expansión del empleo, y uso eficaz de los recursos económicos. El éxito que en la transición hacia la economía de mercado alcancen los países que se esfuerzan por lograrlo es importante y nos interesa a todos”.

El documento de la reunión de Moscú de la conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, de 1991 (*EuGRZ*, 1991, p. 495) subraya la obligación de contar con estructuras democráticas y demanda la responsabilidad conjunta de los Estados participantes de mantener los principios democráticos, aun en los casos en que se presenten intentos de una revolución:

Los Estados participantes en caso de derrocamiento o de intento de derrocamiento por medios antidemocráticos de un gobierno legítimamente elegido de un Estado participante en la CSCE, apoyarán vigorosamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, a los órganos legítimos de dicho Estado para el mantenimiento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, reconociendo su compromiso común para contrarrestar cualquier intento de derrocar esos valores básicos (Declaración de Moscú, II, 17, 2.).

En la Conferencia de Helsinki de 1992 (*EuGRZ*, 1992, p. 372; *ILM*, 31, 1992, p. 1385) la CSCE misma se declaró como un “Acuerdo Regional” en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. La Conferencia de la CSCE de Budapest (1994) acordó cambiar el nombre de CSCE a OSCE. De conformidad con ésta, sin embargo, no se debería cambiar la naturaleza jurídica de las obligaciones de la CSCE y el estatus de las instituciones de la CSCE.

El proceso de la OSCE se ha transformado mediante un sistema institucional claramente diferenciado. Cada dos años se llevan a cabo cum-

bres con los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de a OSCE. El Consejo Ministerial, en el cual participan los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, garantiza la dirección y la coordinación de las funciones. Junto a él se encuentra el Consejo Superior, en el que los funcionarios de alto rango de los Ministerios de Relaciones exteriores preparan las reuniones y las decisiones del Consejo, y examinan las directrices generales. El Consejo Superior cumple también funciones importantes de carácter administrativo cuando se presentan crisis. El Consejo Permanente, con sede en Viena, es el órgano competente para la decisión política y la toma de decisiones que garantizan la seguridad continua de las funciones ejecutivas. La dirección de los negocios corrientes y la coordinación de las actividades de la OSCE recae en el presidente que se encuentra en el cargo, esto es, el ministro de Relaciones Exteriores del país al que le corresponde la presidencia rotativa. Él conforma, con el presidente que le precedió y el futuro presidente, la denominada Troika. Bajo al dirección del secretario general, se encuentra la Secretaria de la OSCE (con sede en Viena y una segunda oficina en Praga). El Centro para la Prevención de Conflictos en Viena apoya al Consejo en la solución de potenciales conflictos, así como con las medidas para generar confianza y seguridad. La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos tiene su sede en Varsovia. Para la represión temprana de los problemas de minorías se creó la Oficina del Alto Comisario para las Minorías Nacionales. La Asamblea Parlamentaria de la OSCE se compone por los delegados parlamentarios de los Estados miembros. Ellos le informan al Consejo Ministerial sobre el trabajo de la OSCE. Finalmente, al sistema de la OSCE pertenece también el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en Ginebra, que fue creado en la Convención de Estocolmo relativa a la Conciliación y al Arbitraje de 1992.

De conformidad con la opinión predominante, la OSCE no dispone de capacidad jurídica de derecho internacional. Las decisiones de la OSCE y las actuaciones de las instituciones de la OSCE se deben incluir, sin embargo, en el plano del derecho internacional de los Estados miembros que colaboran en el proceso de la OSCE. No obstante, es discutible si la OSCE, mediante procedimientos en su propio nombre (que son llevadas a cabo por los Estados participantes), puede llegar a convertirse en una organización con personalidad jurídica propia.

En la cumbre de la OSCE de Estambul en noviembre de 1999, se expidió la Carta sobre la Seguridad Europea.

La Carta de la OSCE consideró los nuevos desafíos para la seguridad en Europa: los conflictos armados internos, el terrorismo internacional, y el crimen organizado, así como los problemas económicos, políticos y del medio ambiente.

Los Estados participantes de la OSCE reconocen los derechos de las minorías nacionales y su obligación de mantener las elecciones libres. Adicionalmente, la Carta prevé un desarrollo posterior del papel de la OSCE en relación con las medidas para la generación y mantenimiento de la paz, así como para la solución de conflictos. Para brindar pronto apoyo a los Estados participantes en conflictos internos, se establecen *Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams* (REACT).

BIBLIOGRAFÍA: J. Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, 1996; U. Fastenrath, *Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, 1999; T. Schweisfurth, “Die juristische Mutation der KSZE – Eine internationale Organisation in statu nascendi”, en: *Festschrift für R. Bernhardt*, 1995, p. 213 y ss.

46. OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) constituye la clásica asociación de defensa. Más allá de esa función básica, la Alianza del Atlántico Norte se ha convertido en un Sistema Regional para asegurar la paz. Las partes del Tratado del Atlántico Norte (Tratado de Washington de 1949) han sido desde hace bastante tiempo los Estados del BENELUX, Dinamarca, Alemania, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Canadá, Noruega, Portugal, España, Turquía y los EEUU. Con la entrada de Polonia, la República Checa y Hungría en 1999, la OTAN se extendió a los Estados de antiguo bloque oriental. En 2004 fueron aceptadas en la OTAN Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

Rusia, Ucrania, los Estados del espacio Mediterráneo y otros Estados sucesores de la Unión Soviética se encuentran vinculados a la OTAN a través de relaciones de cooperación especial. En la cumbre conjunta de mayo de 2002 en Roma, la OTAN y Rusia crearon el Consejo OTAN-Rusia, como foro de cooperación.

Los deberes fundamentales de la OTAN los contempla el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte:

Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la parte o partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

De acuerdo con esto, los Estados parte conservan un espacio de valoración importante respecto de las medidas de la asistencia que se llevarán a cabo. Los actos terroristas en contra del World Trade Center en Nueva York y el Pentágono en septiembre de 2001, los clasificó el Consejo de la OTAN como un “ataque armado” en el sentido del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte: “El Consejo acuerda que si está determinado que este ataque fue dirigido desde el exterior en contra de los Estados Unidos, éste deberá ser considerado como una acción cubierta por el artículo 5 del Tratado de Washington, que establece que un ataque armado en contra de uno o más de los Aliados en Europa o Norte América, será considerado como un ataque en contra de todos ellos” (Declaración del Consejo de la OTAN, 12 de septiembre de 2001; véase también al Declaración del secretario general de la OTAN, 2 de octubre de 2001). Con esto se dio una expansión considerable de ese concepto a las actuaciones de las organizaciones terroristas no estatales. Dentro de la lógica de esa interpretación se encuentra también la correspondiente interpretación de la cláusula de autodefensa del artículo 51 de la Carta de la ONU (véase también S/Res. 1368 [2001] y 1373 [2001]).

El deber de apoyar a los Estados miembros de la Unión Europea Occidental (UEO) se ha considerado esencialmente importante de conformidad con el Artículo IV del Tratado de Bruselas: “Si una de las altas par-

tes contratantes es objeto de un ataque armado en Europa, las otras altas partes contratantes, de acuerdo con las provisiones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán apoyo militar y todo tipo de ayuda que este en su poder”.

El órgano principal de la OTAN es el Consejo del Atlántico Norte, en el que cada Estado miembro (mediante un ministro o un representante permanente) se encuentra representado (artículo 9o.). Adscrita al Consejo se encuentra la Comisión para la Planeación de la Defensa. Bajo la vigilancia de ambos órganos, la Comisión Militar cumple funciones centrales de coordinación. Desde el comienzo, el Tratado del Atlántico Norte se señaló como una Alianza para la Defensa.

De conformidad con el artículo 1o. del Tratado de la OTAN, los Estados se comprometen, tal y como está establecido en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver por medios pacíficos cualquier controversia internacional. Precisamente esta obligación, que se aplica también a los conflictos entre Estados miembros, es la que justifica la calificación de la OTAN como un sistema colectivo de seguridad regional (en este sentido también TCF 90, 286).

Con la caída del orden comunista en Europa Oriental, la OTAN adquirió nuevas funciones para el aseguramiento de la paz y la prevención de conflictos. Esa ampliación de las funciones ha sido objeto del nuevo “concepto estratégico” que se le dio a la OTAN en la reunión del Consejo de Washington en abril de 1999, con fundamento en una estrategia ya desarrollada en 1991 (Bull. BReg núm. 24, 3 de mayo de 1999, pp. 222 y ss. Ese nuevo “concepto estratégico” extiende las funciones de la OTAN a la seguridad de la paz y la estabilidad en Europa, sobre las bases de valores fundamentales comunes (democracia, derechos humanos, y Estado de derecho). Para la realización de esos objetivos la OTAN se compromete a trabajar en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, la OSCE, la Unión Europea y la UEO.

El concepto de la creación y el aseguramiento de la paz lo ha transformado la OTAN, mediante su intervención militar en la ex Yugoslavia en Bosnia Herzegovina con fundamento en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y (en principio sin una autorización de las Naciones Unidas) en Kosovo para la protección de la población albana. Esa nueva dirección estratégica no se fundamenta en una modificación del Tratado del Atlántico Norte. Al respecto se debe tener en cuenta, sin embargo, que el reconocimiento de los “principios de la democracia, las

libertades individuales y el imperio de la ley” y el objetivo de “la conservación de la paz y la seguridad” (Preámbulo) así como la promoción “de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas” (artículo 2o.), han encontrado expresión en el Tratado del Atlántico Norte. En el caso de ese “desarrollo posterior” de las funciones de la OTAN, los representantes de los Estados miembros todavía han actuado bajo el umbral de una modificación del Tratado por conducta concluyente. Al respecto, es decisivo también que los Estados miembros para el desarrollo del nuevo concepto estratégico han actuado sin la voluntad de vincularse contractualmente, y que tampoco querían legitimar ningún tipo de obligaciones contractuales.

Al señalar esta falta de voluntad para vincularse contractualmente, el Tribunal Constitucional Federal decidió con suficiente razón, que la ampliación de las funciones de la OTAN, en el marco del nuevo concepto estratégico, no requería la aprobación del legislador de conformidad con el artículo 59, número 2 de la Ley Fundamental, TCF 104 [151 199 y ss.].

Un desarrollo similar al servicio de la paz internacional se llevó a cabo en el caso de la UEO (en ese sentido: “Declaración de Petersburg” de los ministros de defensa y relaciones exteriores de la UEO. El Consejo de la UEO en la reunión de Marsella (13 de noviembre de 2000), decidió tener en cuenta un cambio de las funciones en la Unión Europea a través de un retrimiento estructural y funcional de la UEO.

BIBLIOGRAFÍA: M. Bothe y B. Martenczuk, “Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt”, *VN*, 1999, pp. 125 y ss.; G. Nolte, “Die “neuen Aufgaben” von NATO und WEU: völker- und verfassungsrechtliche Fragen”, *ZaöRV*, 54 (1994), pp. 95 y ss.; B. Simma, “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *EJIL*, 10 (1999), pp. 1 y ss.