

Schriften zum Völkerrecht

Heft 14

**Die Sicherung des Friedens durch die
Organisation der Amerikanischen Staaten
(OAS)**

Von

Dr. Rainer Gerold



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

RAINER GEROLD

**Die Sicherung des Friedens durch die
Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)**

Schriften zum Völkerrecht

Heft 14

Die Sicherung des Friedens durch die
Organisation der Amerikanischen Staaten
(OAS)

Von

Dr. Rainer Gerold



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Feese & Schulz, Berlin 41
Printed in Germany
ISBN 3 428 02410 9

Meinen Eltern

„Der Friedenszustand unter Menschen . . . ist kein Naturzustand . . .
Er muß also *gestiftet* werden . . .“

Immanuel Kant, „Zum ewigen Frieden.“ 1795

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
Geschichtliche Entwicklung: Die Friedenssicherung im Interamerikanischen System vor Gründung der OAS	14
1. Teil: Friedliche Beilegung von Streitigkeiten	21
A. Vergleichende Darstellung	21
I. Verfahren zur Streitentscheidung — der Pakt von Bogotá	22
1. Funktionsweise	23
2. Scheitern	26
II. Einvernehmliche Streitbeilegung	28
1. Interamerikanische Konsultation und Verfahren vor den Vereinten Nationen	29
a) Konsultation gemäß Art. 39 SOAS	29
b) Konsultation nach dem Vertrag von Rio de Janeiro	31
aa) Verfahrensvoraussetzungen	32
bb) Behandlung der Streitfälle	40
2. Stellung der Generalsekretäre	46
3. Die Interamerikanische Friedenskommission — ein ständiges Vermittlungsorgan	49
a) Entstehung	49
b) Vermittlungstätigkeit	51
4. Verfahren nach der reformierten OAS-Charta	57

B. Inneramerikanische Streitigkeiten vor den Vereinten Nationen	61
I. Vor dem Sicherheitsrat	64
1. Unmittelbarer Zugang	64
2. Behandlung der Streitigkeiten	67
II. Vor der Generalversammlung	73
2. Teil: Das Selbstverteidigungsrecht	76
A. Das Recht der Selbstverteidigung nach der Satzung der Vereinten Nationen und die Beistandspflicht nach dem Vertrag von Rio	76
B. Ausweitung des Selbstverteidigungsrechtes	84
I. Erweiterte Auslegung des Art. 51 SVN	84
II. Erweiterte Auslegung bei der OAS	87
1. Die interamerikanischen Verträge	87
2. Schutzaktionen für Staatsangehörige	88
3. Resolutionen der OAS	91
3. Teil: Kollektive Sicherheit — Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit	97
A. Vergleichende Darstellung	97
I. Voraussetzungen für kollektive Maßnahmen — Art. 6 Rio- Vertrag	99
1. Auslegung in der antikommunistischen Solidaritätserklärung von Caracas (1954)	100
2. Auslegung in der Praxis	103
II. Beschlußfassung, Bindungswirkung und Probleme der Neu- tralität	106
III. Die Maßnahmen und ihre Durchführung	109
1. Art der Maßnahmen	109
a) Art. 8 Rio-Vertrag und Art. 41, 42 SVN	109
b) Nichtanerkennung gewaltsam erlangter Vorteile	110
c) Suspendierung und Ausschluß	111

2. Rechtliche Qualifizierung	114
3. Durchführung	117
4. Durchsetzung	119
IV. Kritik	120
1. Strafcharakter der Maßnahmen	120
2. Verurteilung innenpolitischer Verhältnisse	121
3. Versagen gegenüber den Vereinigten Staaten	122
B. Autonomie der OAS	124
I. Maßnahmen ohne Anwendung von Waffengewalt	124
1. Suspendierung oder Ausschluß von der Mitgliedschaft	124
2. Diplomatische, wirtschaftliche, verkehrs- und nachrichten- technische Maßnahmen	126
a) These vom Zustimmungserfordernis des Sicherheitsrates	127
b) These von der Autonomie der OAS	128
c) Praxis	129
d) Stellungnahme	131
II. Maßnahmen unter Anwendung von Waffengewalt	133
III. Maßnahmen gegen Nichtmitglieder	136
IV. Die „Quarantäne“ Kubas und ihre Rechtfertigungsversuche	138
1. Verlauf der Ereignisse	138
2. Rechtfertigungsversuche	141
3. Stellungnahme	143
4. Teil: Friedenssicherung bei Bürgerkriegen	151
5. Teil: Friedenserhaltende Aktionen	157
I. Definition auf der Grundlage der friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen	157
II. Die „Fuerza Interamericana de Paz“ in der Dominikanischen Republik, eine zulässige friedenserhaltende Aktion?	160

1. Verlauf der Ereignisse und Beurteilung der Intervention der Vereinigten Staaten	160
2. Vergleich mit den friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen	166
3. Zulässigkeit nach den interamerikanischen Verträgen und nach der Satzung der Vereinten Nationen	170
a) Vereinbarkeit mit den interamerikanischen Verträgen ..	170
b) Vereinbarkeit mit der Satzung der Vereinten Nationen ..	176
4. Konkurrierende Zuständigkeit von OAS und Vereinten Nationen	178
III. Ausblick	180
6. Teil: Abrüstung — die Atomwaffensperrverträge	184
Schlußbetrachtung	192
Literaturverzeichnis	195

Abkürzungsverzeichnis

AdG	Archiv der Gegenwart
a.E.	am Ende
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIA	Anuario Jurídico Interamericano
AJIL	American Journal of International Law
Annals	Annals of the OAS
Applications	Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, Applications, Vol. I, II, Pan American Union, Washington D.C. 1964
AVR	Archiv des Völkerrechts
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSB	Department of State Bulletin
EA	Europa-Archiv
FA	Foreign Affairs
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FI	Foro Internacional
Foreign Relations	Papers relating to the Foreign Relations of the United States
GAOR	General Assembly Official Records
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICJ Reports	International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof Den Haag
ILC	International Law Commission, Yearbook
Int. Conc.	International Conciliation
IO	International Organization
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NYT	New York Times (United States Edition)
NYT (int.)	New York Times (International Edition)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAS	Organisation der Amerikanischen Staaten, Organization of American States
OEA	Organización de los Estados Americanos
ÖZÖR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
Off. Rec.	Official Records
Proc. ASIL	Proceedings of the American Society of International Law
RDI	Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques

Rdz.	Randziffer
Rec.	Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
RGDIP	Revue Général de Droit International Public
SCOR	Security Council Official Records
SOAS	Satzung der Organisation Amerikanischer Staaten (1948)
StIGH	Statut des Internationalen Gerichtshofs Den Haag
Suppl.	Supplement
SVN	Satzung der Vereinigten Nationen
UN	United Nations
UNCIO	Documents of the United Nations Conference on International Organization
UN. Doc.	United Nations Documents
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Force in Cyprus
UNOC	United Nations Operation Congo
US-Report	Interamerican Conference for the Maintenance of Continental Peace and Security, Report of the Delegation of the United States of America, Washington 1948
VAR	Vereinigte Arabische Republik
VN	Vereinte Nationen
VR	Völkerrecht
WVR	Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Strupp-Schlochauer, Bd. I—III, Berlin 1960—1962
YICJ	Yearbook of the International Court of Justice
YWA	Yearbook of World Affairs
ZAÖRVR	Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht

Einleitung

Die Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens ist eines der Hauptanliegen der internationalen Staatengemeinschaft. Mit der Gründung der Vereinten Nationen (VN) und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ist der Versuch unternommen worden, dieses Ziel mit Hilfe internationaler Organe zu erreichen.

Aufgabe dieser Arbeit ist es, die Verfahren der OAS zur Sicherung des Friedens im Vergleich zu denen der VN darzustellen und ihre Vereinbarkeit zu prüfen. Am Beispiel der OAS sollen auch die Kompetenzprobleme zwischen der Weltorganisation und den Regionalorganisationen erörtert werden. Von den Satzungen und Verträgen ausgehend liegt der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Praxis, denn seit der Gründung der OAS und der VN vor über 20 Jahren hat nicht nur jede Organisation ihre besonderen Regeln entwickelt, sondern hat sich auch ihr Verhältnis zueinander geändert. Bei der Unterzeichnung der Charta der VN herrschte der Gedanke der „one world“ vor. Die Hauptverantwortlichkeit für die Friedenssicherung sollte demgemäß bei der Weltorganisation liegen. Nur mit Mühe hatten die lateinamerikanischen Staaten auf der Konferenz von San Francisco die Vereinigten Staaten dazu bewegen können, den Regionalorganisationen wenigstens in beschränktem Umfange eigenständige Rechte einzuräumen. Die Spaltung der Welt, die eine Lähmung der VN zur Folge hatte, hat die Bedeutung der Regionalorganisationen, und unter ihnen besonders der OAS, über das vorgesehene Maß hinaus wachsen lassen. Heute sind es gerade die Vereinigten Staaten, die den Vorrang der OAS betonen.

Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick über die Bemühungen zur Friedenssicherung im Interamerikanischen System vor Gründung der OAS wird zunächst die friedliche Beilegung von Streitigkeiten behandelt. Dabei wird auf das Konsultationsverfahren, die Vermittlungstätigkeit der Interamerikanischen Friedenskommission und auf die Beilegungsverfahren nach der reformierten OAS-Satzung (1967) eingegangen. Es folgt die Erörterung des Problems, wie inneramerikanische Streitigkeiten vor den Organen der VN zu behandeln sind. Bei der Darstellung des Selbstverteidigungsrechts muß insbesondere seine erweiterte Inanspruchnahme durch die OAS bei sogenannten indirekten Aggressionen kritisch untersucht werden. Nach einem Vergleich der kollektiven Sicherheitssysteme der Organisationen ist die Frage autonomer Zwangsmaßnahmen der OAS gegen Mitglieder und Nichtmit-

glieder abzuhandeln. Den Abschluß bildet die Erörterung von zwei Arten der Friedenssicherung, die sowohl in der OAS als auch bei den VN gerade in den letzten Jahren besondere Bedeutung gewonnen haben: der Einsatz sogenannter Friedensstreitkräfte und die Abrüstung.

Geschichtliche Entwicklung

Die Friedenssicherung im Interamerikanischen System vor Gründung der OAS

Als gegen Ende des Zweiten Weltkrieges die VN gegründet wurden, war dies der zweite Anlauf, innerhalb einer weltweiten Organisation eine Friedensordnung zu schaffen. Der Grundgedanke der Charta der VN hatte bereits der Satzung des Völkerbundes zugrunde gelegen: die Aufrechterhaltung des Weltfriedens durch internationale Streitregelung und ein kollektives Sicherheitssystem¹.

Während durch die Satzung der VN eine völlig neue Organisation geschaffen wurde, ist die OAS keine Neugründung, sondern bildet die Fortsetzung des traditionsreichen Interamerikanischen Systems. Nichts könnte das deutlicher ausdrücken als Art. 1 Satz 1 SOAS:

„Die amerikanischen Staaten bestätigen durch diese Satzung die internationale Organisation, die sie entwickelt haben, um zu einer Ordnung des Friedens und der Gerechtigkeit zu gelangen, ihre Solidarität zu fördern, ihre Zusammenarbeit zu verstärken und ihre Souveränität, ihre territoriale Unverletzlichkeit und ihre Unabhängigkeit zu verteidigen².“

Die Grundsätze und Verfahren der Friedenssicherung sind daher nicht neu, sondern in der langen Geschichte des Interamerikanischen Systems gewachsen und aus ihr heraus erst voll verständlich. Ein

¹ Die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten war auch Gegenstand verschiedener Abkommen auf den beiden Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907. Es war damit jedoch nicht die Gründung einer Organisation verbunden.

² Der spanische Text lautet: „Los Estados Americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado ...“ Der englische Text lautet: „The American States establish by this Charter the international organization that they have developed ...“ (Textnachweise vgl. unten Anm. 32). Das spanische „consagra“ bringt den Gedanken, daß es sich um keine Neugründung handelt, deutlicher zum Ausdruck als das englische „establish“, das im Sinne von „to found“ mißverstanden werden könnte; vgl. *Fernández-Shaw*, S. 270; *Kunz*, AJIL 1948, S. 570; *Kutzner*, S. 153 ff. Die deutsche Übersetzung aus „Die Friedenswarte“ 1949, S. 43, die von „ins Leben rufen“ spricht, hat den Mangel aus dem Englischen übernommen. Der Verfasser hat daher „ins Leben rufen“ durch „bestätigen“ ersetzt.

Daß die OAS die Fortsetzung eines bestehenden Systems ist, ergibt sich z. B. auch daraus, daß die Interamerikanischen Konferenzen von 1890 an durchgezählt werden. Das gleiche gilt für die Konsultationsversammlungen der Außenminister, die 1939 begannen.

kurzer Rückblick in die Geschichte des Interamerikanischen Systems ist daher notwendig³.

In seiner Jahresbotschaft von 1823 erklärte Präsident *Monroe* u. a., daß jeder Versuch der europäischen Mächte, ihre Ordnung auf den amerikanischen Kontinent zu übertragen, insbesondere ihr Kolonialgebiet zu erweitern, eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit der Hemisphäre sei und ein unfreundlicher Akt gegenüber den Vereinigten Staaten, dem diese nicht untätig zusehen könnten⁴. Obwohl die *Monroe-Doktrin* zum ersten Mal den Gedanken der Solidarität der westlichen Hemisphäre zum Ausdruck brachte, kann sie doch nicht als Vorläufer der OAS angesehen werden. Denn sie ist eine einseitige, allein vom Interesse der Vereinigten Staaten bestimmte Erklärung.

Der Gedanke der interamerikanischen Zusammenarbeit nimmt erst drei Jahre später, 1826, auf dem Kongreß von Panama Gestalt an. Auf Initiative *Bolívars*, des Befreiers Spanisch-Amerikas, wurde von den dort versammelten Staaten⁵ der „Vertrag Ewiger Union, Liga und Konföderation“ unterzeichnet⁶. Der unmittelbare Anlaß war die Gefährdung der Unabhängigkeit der spanisch-amerikanischen Republiken durch das ehemalige Mutterland. Der Vertrag war aber mehr als ein reines Verteidigungsbündnis, er enthielt eine Art System kollektiver Sicherheit. Ein Gewaltverbot verpflichtete die Mitglieder, jegliche Zwangsmaßnahmen, auch nichtmilitärischer Art, zu unterlassen, bevor der Streitfall einem Verfahren friedlicher Schlichtung unterworfen worden war. Auch andere wesentliche Elemente der heutigen OAS-Charta sind in ihm enthalten, so etwa der Gedanke der wirtschaftlichen Zusammenarbeit⁷. In Kraft getreten ist der Vertrag von Panama aber nie, denn nur Großkolumbien, und auch das nur mit Vorbehalt, fand sich bereit, ihn zu ratifizieren.

In den folgenden Jahrzehnten war es immer wieder Druck von außen, der jeweils einen Teil der spanisch-amerikanischen Republiken

³ In einer eingehenden Untersuchung der zwischen den amerikanischen Staaten seit 1822 abgeschlossenen Verträge stellt *Lehmann* in der ersten Hälfte seiner Arbeit (S. 16—132) die Entwicklung der friedlichen Streitbeilegung in der westlichen Hemisphäre bis 1948 dar; S. XXX—XXXIX enthalten eine übersichtliche chronologische Zusammenstellung der von 1822 bis 1967 abgeschlossenen bilateralen und multilateralen Verträge.

Zur Geschichte des Interamerikanischen Systems auch *Kutzner*, S. 17—89.

⁴ Zur *Monroe-Doktrin*: *H. Kraus*, Die *Monroe-Doktrin*, Berlin 1913; *Schatzschneider*, S. 5 f. mit Nachweisen und *Nearing-Freeman*, S. 349 ff., die besonders hervorheben, daß sich die Erklärung *Monroes* nicht zuletzt gegen die Bestrebungen Rußlands wandte, sich in Kalifornien festzusetzen. *Krakau* behandelt das Verhältnis der *Monroe-Doktrin* zur kubanischen Revolution.

⁵ Großkolumbien (umfaßte die heutigen Staaten: Ecuador, Kolumbien, Panama, Venezuela), Mexiko, Peru und Mittelamerika (heute die fünf Republiken: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua).

⁶ *Fernández-Shaw*, S. 99 ff. und *Thomas*, OAS, S. 6 ff.

⁷ Art. 26, 27 SOAS und besonders eindringlich Art. 29 ff. der neuen SOAS.