

MEMORANDUM

Para los miembros del Comité Jurídico Interamericano:

ALGUNOS COMENTARIOS PRELIMINARES EN TORNO A LA PRÓXIMA CONFERENCIA ESPECIALIZADA SOBRE SEGURIDAD HEMISFÉRICA, A CELEBRARSE EN MÉXICO, Y SOBRE EL DOCUMENTO DEL DOCTOR EDUARDO VIO GROSSI, SUGIRIENDO DETERMINADAS INICIATIVAS JURÍDICAS

(presentado por el doctor Luis Marchand Stens)

He preparado el presente Memorandum con la finalidad de presentar, ordenadamente, las reflexiones que formulé respecto de los asuntos precisados en el título del mismo, en la sesión del día lunes 18 del mes en curso.

Con afán de sistematización trataré, escalonadamente, primero, un proyecto de Declaración que se me ha hecho llegar¹ destinado a la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica, a celebrarse en México – documento que espero no haya sido objeto de revisiones-; y, segundo, el mencionado proyecto de Resolución preparado por el doctor Eduardo Vío Grossi, para la consideración del Comité

* * *

I. He tenido oportunidad de elaborar durante el anterior período de sesiones, en que fui Miembro del Comité, diversos informes sobre Seguridad Hemisférica y Terrorismo

Particularmente elevé, entre otros documentos, en agosto de 1999 y en marzo del 2000, dos estudios titulados:

a) Consideraciones sobre la situación actual del Sistema Interamericano de Seguridad y las medidas de Confianza Mutua; y

b) Reflexiones preliminares sobre la problemática derivada de la marginación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en el ámbito hemisférico y el proceso en torno al nuevo concepto de seguridad.

Bajo reserva que, en el decurso de los dos últimos años, no he seguido, detenidamente, este tema, sin embargo, al leer el aludido proyecto de Declaración, a ser debatido en la próxima Conferencia Especializada de la OEA, he podido observar que, en términos generales, ostenta la misma impronta declarativa registrada en documentos de años anteriores, lo cual si bien no deja, obviamente, de ser relevante, debería complementarse con una apropiada secuencia de seguimiento en base a un calendario específico.

¹ Documento OEA/SER.G-CP/CSH-558/03 rev. 4.

En efecto, se puede inferir de la lectura del proyecto –reitero, salvo que haya sido perfeccionado– que, no se “aterriza” concretamente –con excepción de las referencias a la conveniencia de reforzar algunos mecanismos existentes a nivel regional y mundial –, en áreas que son, actualmente, sustantivas y neurálgicas para la región.

La parte III –compromisos y acción de cooperación– contiene, como se acaba de señalar, expresiones de carácter genérico, pero no precisa una metodología de seguimiento, ni establece un compromiso en tal sentido.

Algo más, la problemática del TIAR –varios lustros en hibernación pero revivido, en cierta forma, con motivo de los vesánicos atentados terroristas contra las torres en New York– sigue siendo, en dicho proyecto, no obstante los varios años de estudio de la Comisión de Seguridad – objeto de “examen y evaluación (Revisión)”². Cabe anotar que no obstante su reducida “membresía” en relación con los 34 miembros actuales de la OEA y la marginación del mismo desde la Guerra de las Malvinas hasta los citados actos terroristas, el instrumento de Río sigue siendo una realidad jurídica vinculante para los Estados Parte. Por lo mismo, se debería definir, en algún momento, su situación o extenderle un certificado de defunción, sin olvidarse que es el único Tratado del Sistema, que, en materia de seguridad y paz, ofrece un marco vinculante para los países partes, incluyendo el uso de la fuerza armada en caso de defensa individual o colectiva, hasta tanto el Consejo de Seguridad de la ONU, tome las medidas pertinentes.

Esta ausencia de pronunciamiento contrasta con las referencias puntuales a la Junta Interamericana de Defensa, entidad aludida en los párrafos finales del proyecto de Declaración. *En passant* es dable anotar que el asunto de la vinculación “jurídico-institucional” de la JID con la OEA, es de larga data, alrededor de 25 años.

En todo caso, deviene inferir que la continuidad evaluativa del instrumento de Río, adoptado en 1947, guarda implícita concomitancia con la direccionalidad general del proyecto de dejar en libertad a los países del sistema sobre la forma de actuar en estos asuntos. Los incisos “e” y “f”, del punto 2, parte II, son indicativos al respecto.

Dicha interferencia queda corroborada, en cierta medida, por las reiteradas alusiones a los esquemas sub-regionales de integración,³ opción por lo demás correcta ya que los avances en materia de seguridad en la OEA –luego de más de diez años de tratamiento– si bien han sido significativos en algunos aspectos, como el relativo a la Junta Interamericana de Defensa, la puntualización y la metodología para concretar determinados aspectos dentro de la multidimensionalidad de la seguridad humana –salvo mejor información– no se han traducido en herramientas de acción sectorial compromisorias. No estamos hablando de instrumentos bajo forma solemne, dada la complejidad de su armadura en épocas como las actuales, tan fluidas y cambiantes a escala global, sino de entendimientos de menor nivel, pero conducentes a ciertos compromisos tangibles de acción conjunta sobre todo *vis a vis* del grave problema de la pobreza regional, tema substancialmente integrante de la seguridad humana, concepto de resonancia continental.

En passant, debe señalarse que a este prioritario flagelo social y económico –“talón de Aquiles” de la gobernabilidad democrática– se le dedica un inciso en el contexto preambular y un numeral en la parte declarativa.⁴ Es oportuno recordar que, en la Agenda Interamericana del pasado decenio, este tema figuraba en el primer lugar.

Considero conveniente aclarar que no ignoro que este tipo de documentos multilaterales, tiene, necesariamente, que revestir una dosis política ya que, están dirigidos, en parte considerable, a las opiniones públicas nacionales. Pero, por lo mismo, el impacto en ese espacio requiere, precisamente, ofrecer aspectos concretos que reflejen, al consuno, una firme voluntad multipartita de acción sobre los problema hemisféricos de mayor importancia, en particular respecto aquellos que afectan a las clases marginales,

² Doc. Citado, numeral 43.

³ Incisos g) y j), Art. 2, parte II.

⁴ Inciso 7), Art. 2, parte III; Art. 33.

como la aludida pobreza crítica, así como de las nuevas amenazas societales, elementos que, por lo demás, hoy forman parte del nuevo y citado concepto: la seguridad humana.

Salvo los puntos relativos a los acuerdos sobre seguridad convenidos por los esquemas sub-regionales a los que me referiré seguidamente, la parte preambular en comentario, si bien menciona aspectos importantes, de ineludible precisión, estos son suficientemente conocidos y, por lo mismo, no requieren comentarios singulares.

En efecto, los incisos preambulares aludidos, proporcionan un referente importante en cuanto, implícitamente, ponen un rol protagónico en los esquemas sub-regionales de seguridad, máxime cuando señala, en relación con dichos esquemas, que sus acuerdos y mecanismos, contribuyen a una estructura flexible de la seguridad en el hemisferio. Obviamente, esta frase –leída con cierta sutileza- pone de manifiesto, por lo menos aparentemente, las dificultades del Sistema, *in toto*, para plasmar un instrumento colectivo interamericano sobre la materia y transfiere a las sub-regiones –bajo expresiones de complementariedad- las pertinentes responsabilidades temáticas y políticas. Lo dicho concordado con los puntos declarativos 5 y 6 reflejan la filosofía del proyecto.

En todo caso, lo rescatable, en general, de este párrafo considerativo, fincaría en que, luego del decurso deliberativo de larga data en la OEA sobre el tema, se ha vuelto la mirada y asimilado a la experiencia inicial del proceso de integración económica latinoamericana. En efecto, durante por lo menos tres decenios, se intentó una marcha plenaria y armónica de las naciones latinoamericanas en pro de la integración. La frustración resultante de los escasos progresos demostró que el método no era el apropiado y, acertadamente, se otorgó a los esquemas sub-regionales el rol central de actores y propulsores del proceso económico, con miras a lograr, en un momento dado, acuerdos de convergencia entre dichos espacios sub-regionales.

II. Pasando a la Parte Declarativa, debo puntualizar que no voy a entrar en detalles respecto de cada uno de los puntos que, desde luego, inciden amplia e integralmente y, también, a manera de pro-memoria, sobre cuestiones palpitantes para la región

Basta señalar que el contenido de los romanos II y III, cubren, *in extenso* –de manera enunciativa- los temas ortodoxos de la seguridad hemisférica, así como algunos nuevos componentes inherentes a la misma.

Por lo mismo, y teniendo en mente que no obstante que en los anteriores proyectos se citaba el concepto de Seguridad Humana, (concepto que viene tratándose en la OEA por más de 10 años), en los últimos ejercicios enunciativos (rev. 3 y rev. 4), dicha mención fue suprimida. Al respecto cabe preguntarse sobre el por qué de esa supresión.

Hipotéticamente, se podría elucubrar que tal supresión podría responder a una inteligencia de circunscribir la pluridimensionalidad del concepto de seguridad a ciertas amenazas colaterales pero vinculadas, en cierto modo, al criterio ortodoxo de la seguridad hemisférica, como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y explosivos, etc., es decir, elementos atenzantes de la seguridad interna.

Es cierto que se presenta un titular que se extiende desde el numeral 33 hasta el 37, relativo a pobreza, salud, educación, medio ambiente y asistencia para desastres naturales, pero la fraseología genérica y la ubicación en la estructura del documento le restan a esos numerales, de cierta manera, relevancia enunciativa.

Por lo mismo, se debería dar una ubicación más notoria a los temas sociales y a las amenazas contemporáneas, que hoy preocupan sustantivamente a las grandes mayorías nacionales, sin que ello signifique subestimar los otros temas que se abordan en los 44 párrafos declarativos.

En otras palabras –*mutatis mutandi* con lo que se acaba de precisar respecto de la parte II-, ubicar en la parte III, entre los primeros párrafos, luego de los enunciados sobre los conceptos tradicionales de la seguridad determinados temas que aparecen –un tanto desenhbrados y distanciados numéricamente del eje social de la seguridad humana- como: la pobreza, el acceso a la salud y las acciones contra las enfermedades

infecciosas: el desempleo, la ayuda para los desastres naturales, etc. A continuación, se podría insertar lo pertinente al terrorismo (CICTE); el crimen transnacional organizado; el tráfico de drogas (CICAD) y el lavado de dinero; la corrupción. Seguidamente, se podrían colocar los párrafos inherentes al desarme bajo control internacional; al Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe; a la pronta entrada en vigor del CTBT; a la limitación de gastos militares; las medidas de confianza mutua; a la estandarización para la medición y transparencia de los gastos de defensa; a la prohibición de minas terrestres anti-personales y la erradicación de las existentes; a la prohibición de la fabricación ilícita y del tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos, etc.

Como se puede apreciar, la agrupación temática puntualizada se sustenta, de un lado, en asuntos de gran sensibilidad social para los países de la región, y, de otro, en que los tópicos a los que sugiero dar mayor realce en el proyecto de Declaración examinado, comportan materias que, dentro del alcance multidimensional inherente al relativamente nuevo concepto de “Seguridad Humana”, revisten, en la actualidad, la mayor importancia por la preocupación y la expectativa socio-económica puestos en ellos por los pueblos y Gobiernos del Sistema.

Aunque resulte innecesario y a modo de pensamiento en voz alta, simplemente quisiera mencionar que la prelación temática, tal como esta estructurada, indudablemente –no obstante ser lo suficientemente conocida- atraerá el interés de los sectores especializados, pero no necesariamente el de la opinión pública en general. Por lo tanto, si –como he dicho- este tipo de documento trascendente no puede obviar lo especializado y bien conocido, sin embargo, su presentación debe tener en mente, asimismo, su llegada política. En otras palabras, merecer, también, la atención pública.

III El proyecto de Resolución presentado por el doctor Eduardo Vio Grossi

El proyecto contiene, entre otros, un valor de ordenamiento e ilustración normativa. En efecto, ofrece, en determinados aspectos, un ámbito concreto de “aterriaje” al eventual proyecto de Declaración – concebido, en cierta medida, bajo inteligencia enunciativa-, al sugerir un referente conformado por “artículos redactados sobre la base del Derecho Internacional, actualmente aplicable en las Américas”, precedido de una parte relativa al concepto de Seguridad Interamericana y sus vinculaciones con otros temas jurídicos: la paz, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, etc.

Con respecto a la segunda parte que sugiere el doctor Vio Grossi, desde luego, sería conveniente recibir una ilustrativa exposición del autor y luego intercambiar opiniones.

Podría ser útil, por ejemplo, en el inciso “a”, precisar la concatenación normativa entre la Carta de la ONU y la de la OEA ya que existen preceptos específicamente interrelacionados en ambos instrumentos multipartitos.

Tal vez, el inciso “d” –salvo mejor opinión del doctor Vio Grossi- requeriría mayor ajuste, a fin de no reeditar la conocida polémica a que se dio origen un precepto parecido contenido en el TIAR y que –salvo mejor información- fue perfeccionado en el Protocolo de Reforma del TIAR de Costa Rica, instrumento que recibió contadas ratificaciones y, por consiguiente, no entró en vigor.

En relación con esta parte segunda, sería interesante ubicar una Resolución de la ONU, tipificando diversas modalidades de agresión.

En todo caso, las importantes precisiones que presenta el autor, encierran especial interés, siendo del caso hacer mención a que el TIAR, me parece, prevé algunas de esas contingencias, tratado que –como he señalado- se encuentra en una especie de limbo, por lo que la iniciativa, en este aspecto, del doctor Vio Grossi, tendría la virtud de refrescar situaciones delicadas cuya configuración, si bien remotas, no son definitivamente descartables.

La iniciativa expuesta en el punto 6, merece especial acogida por su carácter docente, ya que, por lo general, esa temática no está lo suficientemente difundida en los sectores no especializados de los países miembros.

El punto 7, presentado como exploración, tiene un elemento colateral interesante, sobre todo *vis a vis* de los entendimientos sub-regionales de integración. Hasta donde alcanza mi información, las entidades sub-regionales no han contemplado en su temática de seguridad, hasta el momento –salvo mejor información- nexos específicos con la OEA.

Finalmente, la anotación del doctor Vio Grossi, en el punto 8 de su proyecto, respecto que la eventual Resolución no tendría carácter vinculante, facilitaría su procesamiento, por cuanto encaja con la ya comentada filosofía del proyecto de Declaración hecho circular, es decir, arquitectura interamericana de seguridad flexible y sujeta a la apreciación de los miembros en correspondencia con sus propios requerimientos y políticas de seguridad.

IV. Comentarios generales

Conforme se ha adelantado y, desde luego, como opinión estrictamente personal, me permito mencionar que el Proyecto de Declaración para la Conferencia de México, parece transparentar, entre líneas, una tendencia en materia de seguridad colectiva, primero, de cierta cautela –aunque sin pronunciamiento, no obstante los varios años de evaluación en la Comisión sobre Seguridad- respecto de un tratado jurídicamente vinculante como el TIAR, que ha estado marginado desde las Malvinas, en 1982, hasta su invocación, en el 2001, cuando se produjo el criminal atentado contra las torres del “World Center”; y, segundo, de traslado a los esquemas sub-regionales de integración de la responsabilidad primaria en esta materia, resaltando apropiadamente, el proyecto la importancia complementaria de esos acuerdos sub-regionales para efectos de las eventuales decisiones sobre seguridad que estimaren convenientes adoptar en función de su perímetro geográfico

Como simple y tal vez aventurada hipótesis, cabría conjeturar que los debates que vienen realizándose en la OEA por casi tres lustros, en torno al nuevo concepto de la seguridad, han hecho apreciar las dificultades para concretar entendimientos en cada uno de los importantes y también problemáticos asuntos que comprende el aludido concepto o, algo más, las complejidades inmediatas que afloran en torno a la armadura de un instrumento vinculante integral sobre la materia, máxime ante la turgente e imprecisa dinámica surgida en zonas transcontinentales.

Vis a vis de esta, por lo menos, aparente realidad, indudablemente que la vía optada por el aludido proyecto de Declaración, es el más apropiado, pues así como el proceso de integración económica latinoamericana, marchó con mayor efectividad cuando los esquemas sub-regionales asumieron un rol protagónico, ahora, ante el alambicado proceso en el marco de la OEA que, presumiblemente, proseguirá hasta una fecha indeterminada, corresponde a las sub-regiones configurar, *pari passu*, sus propios esquemas de seguridad con miras, acaso, a la aun incipiente probabilidad que, en algún momento, se pudieran concertar acuerdos de convergencia, como lo están haciendo hoy la Comunidad Andina y el MERCOSUR, en el campo de la integración económico-comercial.

Finalmente, creo importante reiterar que la trascendencia de la Conferencia Especializada de México, hace recomendable ponderar la conveniencia de estructurar un documento final que, sin sacrificar la temática tradicional netamente especializada, destaque los nuevos aportes socio-económicos de la Seguridad Humana y el basamento del Estado de Derecho como condición política, *sine qua non*, para la comunidad interamericana, así como las verdaderas amenazas contemporáneas que ya no son tanto, en nuestro continente, las conexas con enfrentamientos o conflictos armados, sino los peligros intrasociales que penden sobre las naciones de la región, entre ellas, drogas, terrorismo, crimen transnacional, inseguridad ciudadana, etc.

* * *

