

CJI/doc. 26/99 rev.1 corr.1
SEGURIDAD HEMISFÉRICA:
consideraciones sobre la situación actual del
sistema interamericano de seguridad y las medidas de confianza mutua

(presentado por el doctor Luis Marchand Stens)

Como todo enfrentamiento armado, la guerra de las Malvinas produjo determinadas secuelas, entre ellas la marginación política del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR) que, desde ese grave suceso producido en 1982, no volvió a ser invocado.

A modo referencial es dable precisar que en el año 1975, en San José de Costa Rica, los países miembros de la OEA adoptaron un *Protocolo de Reformas al TIAR*. Fue el primer resultado del denominado proceso de reestructuración del sistema hemisférico, que se inició a comienzos de la década de los años setenta, en cuyo decurso se perfiló la conveniencia de modificar dicho tratado *vis-à-vis* de la realidad imperante en esos años. El citado *Protocolo de reformas* no ha alcanzado hasta la fecha el número de ratificaciones necesario para su entrada en vigor, por lo tanto el instrumento concertado en 1947, aunque cuestionado y —como se ha dicho— marginado de la vida interamericana, sigue siendo una realidad jurídica.

La cuestión que plantea la anotada marginación política del TIAR está dada por el hecho de que la OEA sólo tiene, como base jurídica para adoptar decisiones obligatorias para los Estados miembros, el citado instrumento multipartito.

En efecto, la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (OEA) no ofrece sustento legal para la adopción de medidas vinculantemente obligatorias. Las decisiones que se toman dentro del marco contractual de dicha *Carta*, están investidas del peso moral propio de las declaraciones y resoluciones internacionales, pero no trascienden el límite facultativo invívito, por lo general, en tales documentos.

Es oportuno puntualizar una salvedad. El *Protocolo de Washington*, de 14 de diciembre de 1992, introduce en la *Carta* fundamental del sistema un nuevo y sí obligatorio compromiso vinculado a la defensa de la democracia.¹

En efecto, el aludido *Protocolo* establece que un miembro de la Organización cuyo gobierno, democráticamente constituido, sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización, de las Conferencias Especializadas y demás cuerpos deliberantes. La decisión correspondiente requiere el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

Pero, con excepción de la anotada salvedad, la realidad —en términos exclusivamente políticos— es que el sistema interamericano de seguridad sustentado en el TIAR, ha perdido su eficacia debido a la

¹ Dentro de un contexto mundial y regional distinto al actual y bajo diferente visualización política, durante los años más tensos de la guerra fría, el sistema interamericano aprobó numerosas resoluciones sobre defensa de la democracia contra el totalitarismo internacional. MARCHAND, Luis. *Instituciones de Derecho Internacional. El Sistema interamericano de seguridad y de paz*, t. II. p. 161-185).

marginación del aludido instrumento pluripartito, único contexto (por el momento) de alcance regional jurídicamente vigente para la adopción de medidas de carácter obligatorio para todos los Estados Partes del mismo.

Subrayo la expresión “Estados Partes del mismo”, porque la conformación del TIAR es *sui generis*, ya que no todos los Estados del sistema forman parte del Tratado. La OEA cuenta actualmente con 34 miembros, de los cuales 23 han ratificado dicho instrumento. En otras palabras, del total de miembros de la Organización, sólo 23 países están obligados por el marco estipulativo del *Tratado de Río*.

La limitación jurídica de la OEA para adoptar medidas obligatorias fuera del marco del TIAR quedó en evidencia *vis-à-vis* de la delicada situación surgida en Haití. El embargo económico decidido por la Reunión *Ad Hoc* de Cancilleres, si bien fue acatado por la mayoría de los gobiernos del hemisferio, no revistió carácter obligatorio por cuanto se enmarcó en la resolución *Democracia representativa* (AG/RES.1080 (XXI-O/91)) sobre defensa de la democracia adoptada en junio de 1991, en la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile, documento de particular importancia pero sin fuerza legal obligatoria.

La anotada medida de embargo económico contra el Gobierno haitiano sólo adquirió obligatoriedad cuando fue homologada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en base a una resolución de dicho órgano mundial tipificando la cuestión haitiana como una amenaza para la seguridad internacional. Durante las deliberaciones previas a la adopción de dicha resolución, surgieron observaciones respecto del precedente que podría significar, en relación con el principio de no intervención, el determinar —para los efectos de la aplicación del Capítulo VII de la *Carta de San Francisco*— como amenaza para la seguridad internacional, una situación de orden interno.

Pero el punto central es que la decisión de la OEA, para adquirir naturaleza obligatoria, tuvo que ser asumida por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Aquí se generan algunas interrogantes. Si bien el Continente registra una generalizada democratización, en el supuesto —desde luego muy remoto— de que se produzca una alteración del orden constitucional en un país miembro, ¿habría que repetir el expediente haitiano, es decir, referir el asunto al Consejo de Seguridad en caso de requerirse medidas de índole obligatoria distintas a las previstas en el citado Protocolo de Washington, concertado en diciembre de 1992?

Si bien la *Carta de la ONU* prevalece sobre los instrumentos básicos constitutivos de las organizaciones regionales (artículo 103, *Carta de la ONU*), debe tenerse presente que tales organizaciones tienen un entorno en que les corresponde actuar con autonomía (Capítulo VIII de la misma *Carta*). Por consiguiente, una dependencia sistemática del Consejo de Seguridad en procura de homologar, para fines de obligatoriedad, determinadas decisiones inherentes a la paz y la seguridad², podría conllevar un recorte de la autonomía de la OEA o dar pie a que la organización mundial asuma *motu proprio*, en detrimento del sistema hemisférico, situaciones regionales insertas en su ámbito de competencia.³

En relación con un ámbito y un escenario distintos al mencionado: la preservación de la paz y la seguridad; puede resultar de interés esclarecer una sugestiva hipótesis: ¿qué método o qué camino debe buscar la OEA para resolver la parálisis del TIAR?

² Obviamente, se trata de decisiones que no revistan naturaleza coercitiva (artículos 51 y 53 de la Carta de la ONU).

³ La competencia de una organización regional en materia de preservación de la paz y la seguridad no contradice los artículos 34 y 35 de la Carta de la ONU, ya que se sustenta no sólo en el Capítulo VIII de dicha Carta sino también, como en el caso de la OEA, en su estatuto constitutivo e instrumentos específicos. El artículo 33 de la Carta de San Francisco es particularmente ilustrativo sobre el recurso a los organismos regionales en determinadas contingencias.

Esta aparentemente sencilla interrogación nos conduce al complejo, vasto e impreciso tema de la seguridad internacional, hoy bajo renovadas visualizaciones y debates tanto en la OEA como en las Naciones Unidas, en razón del cambio registrado en el escenario tanto mundial como regional.

Ya es un lugar común el decir que el nuevo concepto de seguridad trasciende lo militar y, sin excluir su importancia, se incorporan también a dicho concepto diversos y complejos temas, tales como, el desarrollo económico-social, la pobreza crítica, el medio ambiente, el terrorismo, el narcotráfico, las medidas de fomento de la confianza, etc. Algo más, los estudiosos del tema subrayan que la seguridad es un concepto integral que requiere, asimismo, de la vigencia de la democracia y del respeto a los derechos humanos. Dicho en otros términos, seguridad, democracia y desarrollo económico-social conforman una indisoluble trilogía.

Aparte de la consideración del tema en las Naciones Unidas, la OEA ha establecido una Comisión de Seguridad Hemisférica, la cual tiene a su cargo el tratamiento de esta compleja temática. La Junta Interamericana de Defensa (JID) ha participado en el proceso de estudio a cargo de la indicada Comisión.

Retomando la hipótesis respecto de qué camino podría ensayar la OEA para resolver la parálisis del TIAR, cabe señalar, en primer término, que el aguardar cautelosamente la definición de los nuevos lineamientos sobre la seguridad puede conllevar una larga espera, es decir, diferir *sine die* cualquier esfuerzo tendiente a hallar una solución.

No siendo aconsejable, tal vez, el dejar librado este indudable problema hemisférico a un posiblemente largo e incierto plazo, valdría la pena ensayar alguna hipótesis entorno a un eventual método a seguir.

La aludida hipótesis requiere dilucidar, lucubrativamente, una cuestión previa: ¿qué futuro de revitalización tienen el TIAR y su *Protocolo de reformas* de 1975? ¿Qué viabilidad ofrece el estructurar un nuevo tratado que sustituya a ambos?

El TIAR, adoptado en 1947, fue producto de un contexto histórico caracterizado por una acentuada rivalidad bipolar y la consiguiente tensión confrontativa ideológico-militar.

Por lo tanto, determinados aspectos de su estructura conceptual vinculados con amenazas extracontinentales han devenido inoperantes. En cambio, otras estipulaciones referidas a la preservación de la paz y la seguridad hemisférica mantienen, en términos generales, su vigencia.

Resulta oportuno recordar que ciertas imprecisiones normativas, que podrían dar lugar a tipificaciones o situaciones coyunturales de índole política, fueron cuestionadas —como ya se ha dicho— en los debates que, con motivo del denominado proceso de reestructuración del sistema interamericano, se produjeron en el transcurso del primer lustro de la década de los años setenta. De ese proceso de reestructuración surgió un significativo esfuerzo para actualizar el TIAR, darle mayor precisión a fin de evitar ambiguas interpretaciones e incorporar lo económico al contexto de la seguridad interamericana. Dicho esfuerzo culminó en 1975 con la adopción del citado *Protocolo de reformas*.

Ha pasado casi un cuarto de siglo desde la suscripción del mencionado *Protocolo* y hasta la fecha sólo ocho de los 21 signatarios lo han ratificado. Para su entrada en vigor se dispuso el requisito de que recibiera la ratificación de los dos tercios de los países firmantes.⁴

⁴ MERCADO JARRÍN, E. *Un sistema de seguridad y defensa sudamericano*. p. 160.

Aunque lo único permanente en la vida es el cambio, la impresionante evolución del escenario internacional en estos últimos años, la revisión de que está siendo objeto el concepto de seguridad y el evidente desinterés político de los Estados miembros de la OEA respecto del TIAR y del *Protocolo de reformas*, ofrecen un margen razonable de predictibilidad, obviamente contrario a la posibilidad de revitalización de ambos instrumentos.

Antes de continuar, deseo hacer una salvedad dictada por la prudencia y la experiencia. He tenido la oportunidad de decir que en el escenario internacional lo único cierto, algunas veces, es la incertidumbre, porque esa pluma omnimoda —y no infrecuentemente sorpresiva— del mañana, puede generar hechos imponderables hasta la víspera misma de su configuración. Ese es el talón de Aquiles de las afirmaciones pontificales.

No podría afirmarse categóricamente que no existe la posibilidad de que pudiera emerger una situación cuyas características perturben la paz hemisférica.

En ese caso, el Estado afectado tendría a su alcance —a nivel multilateral y sin perjuicio del fiel cumplimiento de los tratados específicos— dos recursos a los que acudir en demanda de medidas colectivamente obligatorias: el Consejo de Seguridad de la ONU y el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR).

La anotada alusión al TIAR, no puede dejar de hacerse *vis-à-vis* de que el instrumento de Rio de Janeiro, sigue siendo una realidad jurídica.

Toca ahora dilucidar la segunda cuestión previa, es decir, qué viabilidad tendría el tentar una convocatoria hemisférica para elaborar un nuevo tratado de seguridad que sustituya integralmente al TIAR y a su *Protocolo de reformas*.

Como se ha precisado anteriormente, el *Protocolo* en mención lo han ratificado los siguientes países: Brasil, Costa Rica, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, México, Perú y República Dominicana, o sea, sólo 8 ratificaciones en casi 25 años.

¿Qué motivaciones subyacen en el desinterés latinoamericano y caribeño respecto del *Protocolo de Reformas*?

Aparentemente varias. De un lado, tal vez algunos Estados estimaban que la penetración ideológica marxista y la consiguiente actividad subversiva estaban mejor sofrenadas por el TIAR de 1947. Otros Estados posiblemente consideraron que el esquema militar, que de alguna manera reflejaba el *Tratado de Rio*, no quedaba suficientemente atenuado por el referido Protocolo de 1975. Seguramente no faltaron algunos gobiernos que se sintieron desalentados por la inoperancia del concepto de la seguridad económica colectiva.⁵ En todo caso, la guerra de las Malvinas catalizó, finalmente, el desinterés latinoamericano en el *Protocolo* y, obviamente, en el TIAR.

De lo anteriormente expuesto, puede derivarse que una convocatoria regional para elaborar un nuevo tratado de seguridad que sustituya integralmente al TIAR y al *Protocolo de reformas*, resultaría difícilmente viable en la hora actual, máxime si se tiene presente que el concepto de la seguridad tiene por delante un largo camino de redefinición conceptual.

⁵ En el Protocolo de Reformas al TIAR, adoptado en 1975, se insertó una cláusula simplemente declarativa señalando “que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente debe garantizarse, asimismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados miembros de la Organización...”. Al suscribir el Protocolo, los Estados Unidos de América formularon reserva en el sentido de que no aceptaban la obligación o el compromiso de negociar, firmar o ratificar ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva.

Como corolario de todo lo anterior, surge la siguiente inquietud. No pareciendo viable, en las actuales circunstancias, la elaboración de un tratado de amplio alcance sobre seguridad y teniendo en cuenta la unidad orgánica de la *Carta de las Naciones Unidas*, ¿podría tentativamente pensarse en un método orientado a trasvasar a la *Carta de la OEA*, únicamente la normativa indispensable y esencial ya establecida inherente a la preservación de la paz dentro del ámbito interamericano? Todo ello, desde luego, con la finalidad de que la citada *Carta* sea el sustento jurídico para la adopción de disposiciones obligatorias en vista de la inoperancia del TIAR.

Naturalmente, tendría que hacerse una tipificación muy precisa y concreta de aquellas disposiciones indispensables que, sin afectar ni recortar los futuros alcances y el contenido integral de la seguridad, podrían incorporarse en la *Carta de función* —como se ha señalado— del mantenimiento de la paz en el hemisferio.

El instrumento constitutivo de la ONU es sumamente ilustrativo respecto de la técnica jurídica adecuada para que bajo un umbral enunciativo escueto sobre preservación de la paz, se precisen también escuetamente, las consiguientes medidas y la acción que corresponde a la entidad regional, todo ello sin prejuzgar ni recortar, repito, el proceso de estudio en marcha tanto en la OEA como en la ONU sobre la seguridad integral.

Obviamente, esta hipótesis académica descansa en una presunción bivalente. Es conveniente para el hemisferio, en la actualidad, contar con una organización dotada de herramientas que den eficacia y, por lo tanto, obligatoriedad a decisiones de carácter urgente y esencial, o, contrariamente, la inoperancia de un instrumento de sustentación (el TIAR) para la obligatoriedad de tales decisiones, no menoscaba la autonomía ni la competencia regional de la Organización, pues de presentarse situaciones urgentes que requieren medidas obligatorias, se acudiría al Consejo de Seguridad de la ONU, para efectos de homologar las decisiones que pudiera adoptar la OEA.

Como fácilmente se puede apreciar, se trata de dos caminos derivados de la aludida hipótesis académica: uno que requeriría, en un plazo prudente, un método apropiado de solución y otro que no plantea premura alguna en función de referir el expediente al Consejo de Seguridad de la ONU. En todo caso, será el factor político el que, en su momento, decidirá el camino más apropiado.

Volviendo a la hipótesis de introducir reformas a la *Carta de la OEA*, cabe señalar que hay, obviamente, un método alternativo solamente en lo formal al anteriormente propuesto.

En efecto, en lugar de un protocolo de reformas a la *Carta de la OEA*, se podría concertar un protocolo adicional a la citada *Carta*, constreñido, exclusivamente —como ya se ha manifestado— a la preservación de la paz en el ámbito hemisférico.

Ninguna de las dos opciones metodológicas contradice lo precisado en páginas anteriores respecto de la dificultad de encontrar eco interamericano para concertar un tratado sustitutorio *ad integrum* del TIAR y de su *Protocolo de Reformas*, porque de lo que se trataría no es de un ejercicio global de reemplazo.

En efecto, en ambos casos (protocolo de reformas o protocolo adicional) habría que escoger selectivamente y, naturalmente, reajustar los textos estipulativos vinculados únicamente con el mantenimiento de la paz a nivel hemisférico y entre los países de la región, sin entrar en aspectos que tocan a los nuevos conceptos de la seguridad, su contenido y alcances ya que esta compleja temática requiere —como reiteradamente se ha puntualizado— de los lineamientos que, en su momento, emanarán de los órganos competentes de las Naciones Unidas y del sistema regional.

A modo simplemente referencial y tentativo, es útil precisar que los enunciados principistas sobre conducta pacífica interamericana que aparecen en el TIAR y en su *Protocolo de Reformas*, prácticamente están recogidos en la *Carta de la OEA* y en su última reforma global: el *Protocolo de Cartagena de Indias*, de 1985.

Por consiguiente y bajo la inteligencia tentativa señalada, cabría precisar que en lo substantivo el contenido debería ser el mismo, tanto se trate de un protocolo de reformas o de un protocolo adicional, circunscribiéndose dicho contenido —como también reiteradamente se ha especificado— a las normas exclusivamente ligadas al mantenimiento de la paz entre las naciones americanas, tales como: la “acción pacificadora” (artículo 7 del TIAR); la reunión inmediata de la Reunión de Cancilleres, en caso del surgimiento de una agresión o conflicto (artículo 5 del *Protocolo de 1975*)⁶ y la función provisional del Consejo Permanente hasta tanto se reúnan los Ministros; las medidas para el restablecimiento de la paz (artículo 8 del *Protocolo de 1975*); la obligatoriedad de las medidas (artículo 23 del *Protocolo de 1975*); la votación para adoptar decisiones (artículo 20 del *Protocolo de 1975*); salvedad en función de los derechos emanados de los artículos 34 y 35 de la *Carta de la ONU* (artículo 2, último párrafo del *Protocolo de 1975*).⁷

No obstante que de manera expeditiva se puede inferir que entre las dos técnicas propuestas (trasvase normativo a la *Carta* por medio de un protocolo de reformas o la adopción de un protocolo adicional) no existe —como ya se ha precisado— diferencia de substancia sino simplemente de forma, no está demás, sin embargo, ofrecer algunas reflexiones en función de cada una de ellas.

El trasvase a la *Carta* por medio de un protocolo de reformas podría motivar algunas reticencias de orden práctico vinculadas con la evolución futura del tema seguridad, ya que este concepto, conjuntamente con la preservación de la paz, forman un sólido binomio. Bajo esa inteligencia cabría decir que incluir ahora directamente en la *Carta*, aunque sea escuetamente, disposiciones extraídas del TIAR y de su *Protocolo de reformas*, podría más adelante requerir nuevamente cambios en el articulado de la Carta básica, al dimanar de la Asamblea General —como resultado de las labores de la Comisión Especial sobre Seguridad y del Consejo Permanente— renovadas definiciones sobre seguridad.

Obviamente, esta argumentación es consistente, pero es dable precisar que no sería la primera vez que ello sucedería. La *Carta* ha sido modificada en Buenos Aires (1967), en Cartagena de Indias (1985), en Washington (1992) y en Managua (1993).

Contrario sensu, a favor de un protocolo adicional que no comporte trasvase normativo a la *Carta*, se diría que su envoltura instrumental, independiente en lo formal, facilitaría —una vez delineado y aprobado el nuevo concepto sobre la seguridad integral y sus alcances— la sustitución o la ampliación del mismo protocolo adicional. Inclusive —y bajo la hipótesis planteada de que la seguridad quedará, en un momento por venir, plasmada en su renovada concepción— se podría adosar al anterior razonamiento la argumentación de que esa técnica instrumental evitaría alteraciones en la arquitectura jurídica de la *Carta* hasta tanto no fueren adoptados, por el órgano supremo del sistema, el citado nuevo concepto y sus consiguientes alcances.

Se podría aducir que el desinterés de numerosos países de la región en el TIAR y su *Protocolo de reformas*, no abonaría a favor del trasvase de textos ni de la elaboración, como opción alternativa, de un protocolo adicional a la *Carta*.

⁶ Por su propia naturaleza y tradicional rol, el órgano competente para los efectos derivados de un eventual protocolo adicional seguiría siendo la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, prescindiendo de toda otra denominación —como la de “Órgano de Consulta”, empleada por el TIAR— por ser innecesaria.

⁷ Es útil recordar que la Carta de la OEA en su artículo 131 contiene una salvedad general relativa a la Carta de la ONU, cuyo numeral 103 establece la preeminencia normativa del instrumento constitutivo de la organización mundial.

Creo que la marginación y consiguiente inoperancia del TIAR obedece a las motivaciones enunciadas en páginas anteriores y, por consiguiente, no resultaría necesariamente válido un prejuzgamiento en el sentido de que tales motivaciones obstaculizarían también cualquier exploración encaminada a buscar una solución operativa, escueta y lo más directa posible, que subsane el vacío que hoy registra la Organización en materia de decisiones vinculadamente obligatorias, máxime si dicho propósito se centraría, exclusivamente, dentro del marco del mantenimiento de la paz frente a emergencias conflictivas o situaciones de tensión entre Estados americanos.

En todo caso —y conforme lo hemos ya expresado— será el factor político el que, llegado el momento, decida si es conveniente dotar a la organización regional de un marco jurídico que permita la adopción de medidas de carácter obligatorio o si, *contrario sensu*, ello no reviste urgencia ya que de presentarse cualquier contingencia que pudiese requerir tales medidas, las decisiones de la OEA podrían ser —para efectos de obligatorio acatamiento— homologadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

En relación con lo expuesto en páginas precedentes respecto de la parálisis del TIAR, instrumento que durante más de tres décadas sirvió de base al sistema hemisférico de seguridad, considero que tratar seguidamente el tema de las Medidas de Confianza Mutua (MCM) —destinadas no sólo a controlar situaciones de alta tensión sino también a consolidar y fortalecer dicha confianza— tiene particular relevancia *vis-à-vis* de la anotada inoperancia del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*.

El ordenamiento jurídico interamericano y las medidas de confianza mutua

Acabamos de mencionar que el esquema de seguridad sustentado en el TIAR se encuentra inoperante como consecuencia de su marginación política y del cambio de la situación internacional que motivó la concertación de dicho tratado.

Ello origina que las medidas de confianza mutua revistan, como se ha dicho, una significación especial y acentúa la conveniencia de fomentar su aplicación.

No resulta superfluo señalar que algunos expertos tienen una visión conceptual específica sobre lo que son las medidas de confianza. En efecto, las entienden como simples procedimientos y mecanismos tendientes a neutralizar un proceso de tensión y a evitar el estallido de conflictos por accidente, error o interpretaciones equivocadas.

Otros estudiosos de las MCM se refieren a una visión amplia y diversificada respecto de su contenido y alcances. Sostienen que pueden revestir carácter militar, político, cultural, educativo, diplomático, académico, etc.⁸

Esta visión amplia y diversificada tiene obviamente un alcance político y quedó reflejada en el extenso listado que adoptó la Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza, la cual se celebró en Buenos Aires en marzo de 1994. Al final de este trabajo se reproduce el mencionado listado.

J. Child manifiesta que sigue existiendo cierto grado de confusión en cuanto a que son y lo que pueden lograr las MCM. Añade que es importante hacer notar, desde un principio, “que las MCM no pueden resolver las causas básicas de un conflicto y tampoco llevarán a una situación utópica de desarme total. Sin embargo, pueden disminuir la probabilidad de que se desencadene un conflicto al disminuir las chances de

⁸ PALMA, H. *Confianza, desarme y relaciones internacionales*. p. 96. MORRIS, H., *Medidas de confianza mutua en Sudamérica. Medidas de confianza mutua en América Latina*. Augusto Varas-Isaac Caro-FLACSO, p. 103.

que un accidente, un malentendido o una interpretación errónea” pudieran llevar a enfrentamientos armados.⁹

M. Morris precisa que muchos analistas latinoamericanos tienden a definir las MCM en términos generales “tendencia que corre el peligro de caer en vaguedad y posiblemente desviarse de los problemas medulares”.

Agrega, no obstante, que “la tendencia sudamericana (y del tercer mundo) a definir la seguridad en términos generales, también sugiere una definición de las MCM suficientemente flexible para reflejar el cambio”.¹⁰

El concepto restringido —a que nos hemos referido— se circunscribe al manejo, por medio de las MCM, de una situación de tensión. Por ello, sólo califica como tales a las medidas de carácter militar.

El concepto amplio no se limita a dicho manejo y control de un estado de tensión sino que persigue, a través de una diversificada gama de medidas, que la situación surgida no sólo quede neutralizada sino que, gradualmente, desemboque en un clima estable de paz y seguridad.

Si aceptamos que son las situaciones de tensión con riesgo de escalada y confrontación armada, las que motivan por lo general las MCM, entonces habría que calificar de “básicas” a las de carácter militar¹¹ y político y, de “complementarias o de consolidación” a las restantes, es decir, las socio-económicas, culturales, educativas, académicas, etc.

En otros términos, tanto aquellas medidas militares adoptadas para controlar una inminente situación de tensión, como las de otra índole que, de manera simultánea o gradual, se tomaren para coadyuvar a la desactivación de tal coyuntura y generar un clima de paz, pueden adecuadamente calificarse de MCM.

Al respecto es útil recordar que la expresión “Medidas de Confianza Mutua” se origina en los comienzos de la guerra fría.¹² Pero si bien es conocido que durante ese sombrío período se conciben una serie de dispositivos de carácter preventivo, particularmente militares, lo cierto también es que el fomento de la confianza entre los Estados tiene un historial mucho más antiguo.

Baste, por ejemplo, revisar documentos y tratados adoptados desde comienzos de siglo por los países americanos, para comprobar que el objetivo de la paz, sustentado en la solidaridad y la confianza, inspira gran parte de dichos documentos.

Esos postulados han quedado enunciados en diversos tratados, declaraciones y resoluciones interamericanos, no sólo como principios y normas, sino también como estructuras orgánicas y mecanismos orientados a fomentar la amistad, la solidaridad y la cooperación entre las naciones del Continente.

Una somera visión de conjunto de tres instrumentos del sistema interamericano —la *Carta de la OEA*, el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* y el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas*— nos permite decantar interesantes dispositivos encaminados a fomentar la confianza entre los Estados miembros de la OEA.

⁹ CHILD, J. *Medidas de confianza mutua en América Central. Medidas de confianza mutua en América Latina*, A. Varas-I. Caro-FLACSO, p. 44.

¹⁰ MORRIS, M. *Medidas de confianza mutua en Sudamérica. Medidas de confianza mutua en América Latina*, A. Varas-I. Caro-FLACSO, p. 102-103.

¹¹ El Informe de las Naciones Unidas sobre las medidas de fomento de la confianza, elaborado por un grupo de expertos gubernamentales, en agosto de 1981, contiene una lista de medidas de carácter militar. (Doc. A/36/74, p. 30).

¹² CHILD, J. *op. cit.*, p. 47.

Con afán de sistematización nos referiremos, en primer término, al tema de la seguridad y la paz, así como a las disposiciones preventivas para su mantenimiento. Seguidamente, haremos un sucinto comentario sobre solución pacífica de controversias y seguridad colectiva.

Seguridad y paz

En el Preámbulo de la *Carta* se establece que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia.

El artículo 1 reafirma lo anterior señalado que los Estados americanos consagran a través de la *Carta* constitutiva de la OEA, que la organización internacional que han desarrollado tiene por objeto lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.

Consecuente con lo anterior, cabe añadir que el artículo 2 establece entre los propósitos esenciales de la Organización el afianzar la paz y la seguridad en el Continente (inciso a).

En lo tocante a los principios consagrados en el artículo 3 de la *Carta*, debe puntualizarse que figuran, entre otros enunciados, la buena fe como elemento rector de las relaciones de los Estados entre sí (inciso c); el fiel cumplimiento de los tratados internacionales (inciso b); la condena a la guerra de agresión (inciso g); la solidaridad continental y la seguridad colectiva (inciso h); la no intervención (inciso e).

Entre los derechos y deberes de los Estados, la *Carta* preceptúa el respeto a la potestad de que disfrutaban los países de acuerdo con el derecho internacional (artículo 1) y que aquellos derechos que revisten carácter fundamental no son susceptibles de menoscabo en forma alguna (artículo 12). Se reafirma, asimismo, la obligación de no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados (artículo 22).

Es importante destacar que el inciso h del artículo 2 de la *Carta* establece también como propósito esencial de la OEA: alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los países miembros.¹³

Disposiciones preventivas para el mantenimiento de la paz y seguridad

El inciso c del artículo 2 de la *Carta* establece como uno de los propósitos esenciales de la OEA el prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros.

El artículo 24, primer párrafo, reafirma dicho propósito señalando que “las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en la *Carta*.”¹⁴

El segundo párrafo del aludido artículo 24 preceptúa que “esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la *Carta de las Naciones Unidas*.”

¹³ PALMA, H. En su citada obra, p. 133-140, menciona diversos esfuerzos latinoamericanos en materia de consolidación de la paz y la confianza.

¹⁴ Dichos procedimientos figuran en los artículos 23 y 24 de la Carta de la OEA y en el Tratado de Soluciones Pacíficas de 1948 (Pacto de Bogotá).

Es de interés, igualmente, relevar el amplio alcance del inciso e, artículo 2, que figura entre los ya mencionados propósitos esenciales de la OEA: procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre los países miembros.¹⁵

De otra parte, la Asamblea General tiene entre sus atribuciones principales considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados miembros (artículo 54).

Asimismo, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores está facultada para tratar problemas de carácter urgente y de interés común (artículo 61). Actúa, dentro de marco del TIAR, como órgano de consulta competente para tomar las decisiones y medidas obligatorias que fueren del caso para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

El Consejo Permanente, además de su competencia para actuar provisionalmente como órgano de consulta en base al TIAR (artículo 83), tiene también la potestad de velar por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros y de ayudarlos en la solución pacífica de las controversias (artículo 84).

Con tal finalidad, el Consejo Permanente puede establecer comisiones *ad hoc*, con la anuencia de las partes en la controversia (artículo 86).

Asimismo, podrá —por el medio que estime conveniente— investigar los hechos relacionados con la controversia, inclusive en el territorio de cualquiera de las Partes, previo consentimiento del gobierno respectivo (artículo 87).

Es oportuno, igualmente, señalar que el Secretario General de la Organización está facultado para llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente (artículo 110).

Solución pacífica de controversias

Ya se ha señalado que entre los propósitos esenciales de la OEA está el asegurar la solución pacífica de las controversias (artículo 2, inciso c), lo cual queda reafirmado como principio en el inciso i, artículo 3: “las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.”

El Capítulo V de la *Carta*, en los artículos 24, 25 y 26, reafirma la obligación de los Estados Partes de someter las controversias a los procedimientos de solución pacífica y enuncia tales procedimientos. En efecto, el artículo 25 señala que “son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes.”

En general, es dable expresar que las disposiciones de la *Carta de la OEA*, a las que se ha hecho alusión, guardan la pertinente correspondencia con las facultades que el aludido instrumento constitutivo confiere a la Asamblea General, a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo Permanente.

Debe aquí mencionarse que el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas* (Pacto de Bogotá) contiene un exhaustivo desarrollo de los procedimientos de solución pacífica, incluyendo el recurso

¹⁵ Es oportuno agregar que el artículo 30 de la *Carta de la OEA* establece que los Estados miembros se comprometen a aunar esfuerzos para que “...impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad”.

obligatorio a la Corte Internacional de Justicia, en el caso de que el procedimiento de conciliación no llegare a una solución y las partes no hubieren convenido en una solución arbitral (artículo XXXII).

Seguridad Colectiva

La seguridad colectiva se sustenta en el principio de solidaridad continental, en virtud del cual toda agresión de un Estado contra la integridad, la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos (artículo 28 de la *Carta de la OEA*).

Aparte de las disposiciones preventivas sobre la paz y la seguridad que contiene la *Carta de la OEA* y que han sido ya mencionadas, así como de lo previsto en el TIAR y en la misma *Carta* para la reunión sin demora de la Reunión de Consulta de Ministros o del Órgano de Consulta, según fuere el caso, el referido *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* contempla expresamente la hipótesis de conflicto entre dos o más Estados americanos.

El citado precepto determina que el rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden a través del órgano de Consulta.

El artículo 8 del mismo *Tratado* consigna las medidas que, para los efectos de la solidaridad continental y la preservación de la paz y la seguridad, puede tomar dicho órgano de Consulta, las cuales comprenden desde el retiro de los Jefes de Misión y la ruptura de las relaciones diplomáticas, hasta el empleo de la fuerza armada.

En relación con el empleo de la fuerza armada, es oportuno mencionar que únicamente se puede utilizar en el caso de legítima defensa, hasta tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopte las decisiones que fueren del caso para mantener la paz y la seguridad.

Los artículos 22 y 29 de la Carta de la OEA y el numeral 51 de la *Carta de las Naciones Unidas*, se refieren expresamente a la legítima defensa. El precepto de la organización mundial que se acaba de precisar determina también la obligación de dar cuenta al Consejo de Seguridad y reafirma su autoridad y responsabilidad conforme a la *Carta de la ONU*, para ejercer, en cualquier momento, la acción que estime necesaria.

Comentario final

El conjunto de principios y normas que hemos citado a lo largo de este trabajo, refleja claramente el objetivo fundamental de la organización regional: fomentar la solidaridad, robustecer la cooperación y preservar la integridad y la independencia de los Estados miembros, dentro del compartido propósito de establecer en el Continente americano un orden de paz y de justicia.

Dicho en otros términos, una parte sustantiva del ordenamiento jurídico interamericano se orienta claramente a promover un marco de confianza entre las naciones americanas, condición *sine qua non* para consolidar la paz, la seguridad, la solidaridad y la cooperación.¹⁶

¹⁶ Véase Informe de las Naciones Unidas sobre las medidas de fomento de la confianza, de agosto de 1981 (Doc.A/36/74, p.17).

Por consiguiente, el fomento de las medidas de confianza mutua tiene tanto en la Carta de la OEA como en otros instrumentos interamericanos no sólo un respaldo significativo, sino un terreno fértil para su desarrollo conceptual y su progresiva aplicación.¹⁷

¹⁷ El ex-Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Gahli, en el informe que presentara al asumir su cargo, titulado *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, solicita a las organizaciones regionales que estudien qué nuevas medidas de consolidación de la confianza podrían aplicarse en sus regiones y que informen a las Naciones Unidas de los resultados de esos estudios. (Doc.A/47/277, de 17 de junio de 1992, p. 7).

**LISTADO ILUSTRATIVO DE MEDIDAS DE POSIBLE APLICACIÓN PARA
FOMENTAR LA CONFIANZA Y LA SEGURIDAD**

I. De carácter político

- 1) Incremento de la concertación política en los niveles apropiados para el tratamiento de asuntos de interés común.
- 2) Propiciar contactos parlamentarios para tratar cuestiones relativas a la seguridad.
- 3) Estudio de los medios apropiados para ser efectivos los compromisos solemnes con la paz, la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, el respeto al derecho internacional y a la solución pacífica de controversias.
- 4) Reiteración de que la democracia representativa es condición indispensable para la paz.
- 5) Gestión política demostrativa del propósito de fomentar la paz y la cooperación interamericana en sus múltiples aspectos.
- 6) Mayor colaboración en la erradicación de las actividades delictivas de carácter transnacional, que afectan la paz y la Democracia.
- 7) Fortalecer programas de cooperación regional en materia de desastres naturales en coordinación con Organismos existentes.
- 8) Priorizar los proyectos de desarrollo conjunto particularmente en zonas de frontera.
- 9) Adecuado acceso a los conocimientos de los sistemas de tele observación satelital.
- 10) Incremento de la cooperación en materia del medio ambiente.

II. De carácter diplomático

- 1) Establecimiento de cursos sobre desarme, limitación de armamentos y aspectos afines en las instituciones de formación diplomática.
- 2) Realización de seminarios de carácter académico con la participación de funcionarios diplomáticos y militares sobre distintos temas referentes al concepto amplio de la seguridad.
- 3) Establecimiento de oficinas o secciones especiales sobre estos temas en las Cancillerías, con la posibilidad de hacerlas accesibles a pasantías de funcionarios diplomáticos de otros países.
- 4) Incrementar los actuales niveles de intercambio en los centros de formación diplomática.

III. De carácter educativo y cultural

- 1) Promoción de estudios sobre desarme, seguridad y desarrollo.
- 2) Fomento del apoyo regional y extraregional a la realización de estudios educativos y culturales vinculados a la paz y el desarrollo.

- 3) Estudios e investigaciones, de preferencia conjuntamente con agrupaciones profesionales de otros países sobre temas vinculados a la seguridad y la defensa.
- 4) Seminarios sobre la responsabilidad de los medios de difusión en la formación y orientación de la opinión pública en materia de seguridad.

IV. De carácter militar

A. Medidas de fomento de confianza y de seguridad relacionadas con movimiento de tropas y ejercicios

- 1) Información previa sobre las maniobras que emprendan unidades propias o de terceros países, cuando se realicen a determinada distancia de las costas y fronteras.
- 2) Notificación previa sobre la identificación, el rumbo previsto y el propósito de unidades militares que prevean acercarse a menos de determinada distancia.
- 3) Enlace radioeléctrico entre fuerzas fronterizas, a través de comunicaciones periódicas, de modo de coordinar las actividades que realizan todos los organismos destacados en los pasos fronterizos evitando cualquier posibilidad de tensión por malentendido.
- 4) Reuniones entre Autoridades Navales y Aéreas para tratar temas referentes a la navegación.
- 5) Invitación a las FFAA de países vecinos para enviar observadores a las maniobras y ejercitaciones con tropas, que se realizan en zonas próximas a las respectivas fronteras.

B. Medidas de fomento de la confianza y seguridad relativas al intercambio de información

- 1) Refuerzos de los mecanismos de información y cooperación relativo a las operaciones de búsqueda y salvamento.
- 2) Reuniones periódicas de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas.
- 3) Intercambio de información sobre presupuesto militar.
- 4) Intercambio de información sobre producción y/o adquisición de nuevo equipo y armamento.
- 5) Intercambio de información sobre doctrina y organización militar.
- 6) Participar de manera más activa en el registro de Naciones Unidas de armas convencionales y el instrumento para la presentación internacional normalizada de informes sobre gastos militares.

C. Medidas de fomento de la confianza y seguridad relacionadas con el intercambio de personal

- 1) Visitas e intercambio de personal a Unidades Militares.

D. Medidas de fomento de la confianza y seguridad relacionadas con las comunicaciones

- 1) Comunicación directa y frecuente entre autoridades con el objeto de asegurar el intercambio de información que permita un adecuado conocimiento recíproco de las actividades militares.

E. Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionados con contactos

- 1) Procedimientos normales de seguridad cuando operen las unidades navales y aéreas, de acuerdo a los convenios internacionales vigentes.
- 2) Intercambio mutuo de experiencias sobre:
 - Organizaciones y estructura de los MD y la FFAA.
 - Experiencias en operaciones de paz.
 - Análisis de problemas concretos de mutuo interés.

F. Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con entrenamiento y educación

- 1) Intercambio de personal militar de diversa jerarquía en temas de distinto carácter, como por ejemplo:
 - Entrenamiento de aventura.
 - Cursos de capacitación sobre medidas de confianza y seguridad.
 - Cursos de Entrenamiento de Estado Mayor en niveles superiores.
 - Cursos de capacitación, formación y perfeccionamiento militar.
 - Intercambio de información básica sobre medidas de confianza y seguridad.
 - Intercambio de cadetes, alumnos y asesores.
- 2) Encuentro de Academias Militares.
- 3) Planes de visita e intercambio de Jefaturas y Unidades de las respectivas Fuerzas Armadas.
- 4) Intercambio de Personal Militar especialista en temas de Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística, Asuntos Civiles, Informática y otros que resulten de interés.
- 5) Operativos Combinados de Entrenamiento desarrollados entre las Fuerzas Armadas.
- 6) Participación de Oficiales y Suboficiales en actividades deportivas y culturales que se realizan en las Fuerzas Armadas de otros países.

* * *