

CJI/doc. 9/00

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD
HEMISFÉRICA SEGUNDO PREINFORME¹ SOBRE LA
“CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: CONCEPTOS”**

(presentado por el doctor Eduardo Vío Grossi)

Introducción

1. En el marco del estudio emprendido, procede determinar lo que, de acuerdo a sus términos, la propia Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)² entiende por paz y seguridad, cuyo mantenimiento y restablecimiento prevé como su objetivo central³.

2. Lo anterior resulta necesario habido cuenta, en especial, que la Carta de la OEA menciona la palabra “paz” en siete ocasiones⁴, mientras en otras tres oportunidades emplea el término “seguridad”⁵ y en tres se refiere a “seguridad colectiva”⁶. A ello habría que añadir que en su Preámbulo alude en cuatro ocasiones a la “paz”⁷ y en una a la “seguridad”⁸.

3. Habría, además, que agregar que la convención de base de la OEA se refiere asimismo a los conceptos de “agresión”⁹, “fuerza”¹⁰, “fuerza armada”¹¹, “guerra”¹²,

¹ El *Primer Preinforme*, titulado *La Carta de la Organización de los Estados Americanos: limitaciones y posibilidades* (CJI/doc.38/99 corr. 1), emitido también como documento para discusión en el seno del CJI, se publica en el *Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General 1999*, OEA/Ser.Q CJI/doc.52/99, 27 agosto 1999, original: español, p. 275-282.

² OEA/Ser.G CP/INF.3964/96 rev. 1, 6 octubre 1997, original: español. Reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992 y por el Protocolo de Managua en 1993. [Publicación provisional]

³ Art. 1, par. 1°.

⁴ Arts. 1, par. 1°, 2, letras a), 3, letras j) y n), 23, 29 y 30.

⁵ Arts. 2, letra a), 23 y 30.

⁶ Art. 6, título Capítulo VI, art. 66.

⁷ Preámbulo, par. 2°, 3°, 7° y 8°.

⁸ Preámbulo, par. 8°.

⁹ Arts. 2, letra d), 3, letras g) y h), 28, 29, 68.

¹⁰ Arts. 19, 21 y 22.

¹¹ Art. 19.

¹² Art. 3, letra g).

“coacción”¹³, “ocupación militar”¹⁴, “ataque armado”¹⁵ y “legítima defensa”¹⁶.

I. La paz, ausencia de agresión y uso de la fuerza

4. Obviamente, el texto fundamental de la OEA no define el término “paz”. Empero, ello no es obstáculo para intentar desprender de ella el sentido y alcance con que la emplea.

5. En esta dirección, se podría sostener que, para la Carta de la OEA, existe paz en la medida en que no haya agresión y/o, en general, ejercicio de la fuerza en las relaciones internacionales.

6. En efecto, en tanto la letra d) del artículo 2° del dicho cuerpo normativo prevé, entre los propósitos esenciales de la entidad, “organizar la acción solidaria... en caso de agresión”, en las letras g) y h) del artículo 3° del mismo tratado se mencionan, entre los principios que los Estados americanos reafirman, la condena a “la guerra de agresión” y que “la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos”, lo que reitera el artículo 28, siempre del mismo texto, al indicar que “toda agresión a un Estado contra la integridad o 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”.

7. Por su parte y en la que aquí interesa, mientras el artículo 19 de la Carta de la OEA define que el principio de no intervención excluye el empleo de la “fuerza armada”, el artículo 21 de la misma convención de base establece que el territorio de un Estado “no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado”.

8. Finalmente, el artículo 22 de la Carta de la OEA consagra la prohibición general de “recurrir al uso de la fuerza” en las relaciones internacionales entre los Estados.

II. La agresión y el uso de la fuerza

9. Lo reseñado conduce derechamente a preocuparse del concepto de “agresión” que utiliza la Carta de la OEA, la que, al igual que en el caso de la paz, nada expresa directamente sobre el particular.

10. Lo que dicho tratado establece, como ya se transcribió –artículo 28– es que “toda agresión de un Estado contra la integridad o 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”.

11. También esa convención señala en su artículo 29 que “si la inviolabilidad o la

¹³ Art. 21.

¹⁴ Art. 21.

¹⁵ Arts. 29 y 65.

¹⁶ Arts. 22 y 29.

integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fuesen afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado... los Estados americanos ... aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en tratados especiales, existentes en la materia.”

12. De la interpretación armónica de tales normas, así como las demás que hacen una referencia genérica a la agresión, se podría concluir que la Carta de la OEA hipotéticamente distingue, por una parte, entre agresión “contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía e independencia política de un Estado americano” y lo que no atenta contra estas últimas y por la otra parte, entre la agresión que es un “ataque armado” y la que no lo es.

13. Además, en lo que atañe al uso de la fuerza, distingue entre “fuerza armada” y “cualquier otra forma de injerencia” en los asuntos internos y externos de otro Estado¹⁷; entre “ocupación militar” y “otras medidas de fuerza”, ambas tomadas por un Estado respecto del territorio de otro¹⁸; entre “fuerza” y “cualquier otro medio de coacción”, para adquirir territorio u obtener ventajas especiales en esa materia¹⁹ y, por último, entre el “uso de la fuerza” y “la legítima defensa”, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento a dichos tratados²⁰.

III. La seguridad, garantizar la paz

14. La Carta de la OEA tampoco señala expresamente lo que entiende por “seguridad”, pero, en razón de que en su Preámbulo²¹ y en tres ocasiones²² utiliza ese término junto al de “paz”, con la conjunción “y” entre ambos, podría presumirse que tiene una connotación distinta a este último.

15. Ahora bien, la única disposición que podría indicar el sentido y alcance que la palabra “seguridad” tiene para el citado tratado es el artículo 29 de ese texto normativo cuando señala que:

si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado, o por una agresión que no sea ataque armado o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales existentes en la materia.

16. Es decir, apoyándose en esa disposición y de conformidad a las reglas generales de interpretación de los tratados, se podría sostener que, para la Carta de la OEA, el

¹⁷ Art. 19.

¹⁸ Art. 21.

¹⁹ Art. 21.

²⁰ Arts. 22, 29, 68. Este último se refiere a “la defensa contra la agresión”.

²¹ Parágrafo 7º.

²² Arts. 2, letra a), 23 y 30.

término “seguridad” implica una situación o hecho en que la “paz” no estaría en peligro. La fórmula genérica empleada por la disposición en comento –“cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América” – avala esta interpretación.

17. Por lo mismo, igualmente se podría sostener que, según el artículo transcrito, no sólo la agresión o el uso de la fuerza –el ataque armado a que alude aquél– pueden poner en peligro la paz. También pueden ponerla en peligro “una agresión que no sea ataque armado” o “un conflicto extracontinental” o “un conflicto entre dos o más Estados americanos”. En tales casos, al igual que en el concerniente a “cualquier otro hecho que pueda poner en peligro la paz de América”, ellos deben afectar “la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano”.

18. La “seguridad” es, pues, un concepto más amplio que el de “paz”. Este último es, como se expresó, la ausencia de agresión y/o del uso de la fuerza. Aquél se refiere a cualquier hecho o situación, constituya o no uso de la fuerza, que, afectando la inviolabilidad o integridad del territorio o la soberanía o la independencia de un Estado americano, pueda poner en peligro a la paz, es decir, llegar a provocar o a causar una agresión y/o empleo de la fuerza.

IV. La seguridad colectiva y legítima defensa colectiva

19. Pues bien, en el evento de que los Estados americanos consideren que concurren los elementos previstos en el artículo 29 citado, es decir, que califiquen políticamente la situación de que se trate como prevista en su disposición, pueden aplicar” las medidas procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia” y ello sea “en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva”.

20. Esto es, la Carta de la OEA remite a otros tratados el establecimiento de las medidas y los procedimientos aplicables a la materia, sin que, empero, ello implique que a la Organización no le corresponde rol alguno²³.

21. Pero, lo relevante para los efectos de este documento es que el concepto de seguridad colectiva que utiliza el título del Capítulo VI de la Carta de la OEA es más amplio que el de legítima defensa colectiva.

22. En efecto, el propio ya transcrito artículo 29 distingue las formas en que los Estados americanos “aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia”. Lo puede hacer “en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa”.

²³ La OEA puede, por de pronto, y acorde a lo previsto en el artículo 65 de la Carta, actuar “en caso de ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimita el tratado vigente”. En ese evento, “el Presidente del Consejo Permanente reunirá al Consejo sin demora para determinar la convocatoria de la Reunión de Consulta, sin perjuicio de lo dispuesto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por lo que atañe a los Estados Partes a dicho instrumento”.

23. Pues bien, en virtud de que el artículo 22 de la Carta de la OEA dispone que “la legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados” es una excepción al principio de la proscripción del uso de la fuerza, lógico es concluir que en el caso de que se actúe “en desarrollo de los principios de la solidaridad continental”, ello no podría implicar uso de la fuerza.

V. Conclusión

De la breve reseña acerca de los elementos centrales de los conceptos de paz y seguridad internacionales empleados por la Carta de la OEA, se puede constatar el amplio margen que se otorga a los Estados americanos para realizar discrecionalmente la calificación del hecho o situación que pone en peligro la paz o que constituye agresión, hipótesis ambas que jurídicamente permiten la acción colectiva, sea o no de carácter armado, contra el Estado así determinado infractor.

* * *