

UNA OPINION SOBRE EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD Y LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

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 a 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 -que aún no está en vigencia- introduce en la Carta Fundamental del Sistema, un nuevo y sí obligatorio compromiso vinculado a la defensa de la democracia¹

* Embajador del Servicio Diplomático del Perú, Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú.

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.- Instituciones de Derecho Internacional, Tomo II, Sistema Interamericano de Seguridad y de Paz. Luis Marchand. pp. 161-185

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 marginación del aludido instrumento pluripartito, único contexto (por el momento) jurídicamente vigente para la adopción 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 a 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 1080 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», concertando en diciembre de 1992.

Si bien la Carta de la ONU, prevalece sobre los instrumentos básicos constitutivos de las organizaciones regionales (Art.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 Se-

guridad en procura de homologar, para fines de obligatoriedad, determinadas decisiones inherentes a la paz y la seguridad² no podría conllevar un recorte de su autonomía o dar pie a que la Organización Mundial asuma motu proprio, en detrimento de la OEA, situaciones regionales insertas en su ámbito de competencia.³

Como corolario de estas interrogantes, surge una cuestión básica: qué método o qué camino debe buscar la OEA, para resolver la parálisis del TIAR?

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. Algo más, los estudiosos del tema subrayan que la seguridad es un concepto integral que requiere, asimismo, de la vigencia de la democracia y el 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.

Retomando la pregunta acerca de qué camino debería buscar 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, en mi opinión, el dejar librado este indudable problema hemisférico a un tal vez largo e incierto plazo, valdría la pena ensayar alguna hipótesis en torno a un eventual método a seguir.

La aludida hipótesis requiere dilucidar, 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 ideológico-militar.

2 Obviamente, se trata de decisiones que no revistan naturaleza coercitiva (Arts. 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.

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 siete 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 firmantes⁴.

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 política exterior, lo único cierto, algunas veces, es la incertumbre porque esa pluma omnimoda -y no infrecuentemente sorpresiva- del mañana, puede generar hechos imponderables hasta la víspera misma de su configuración. Este 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 salvedad no puede dejar de hacerse vis a vis de que el instrumento de Río 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.

4 MERCADO JARRIN, Edgardo. *Un Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano*. p. 160.

Como se ha precisado anteriormente, el Protocolo en mención lo han ratificado 6 países: Brasil, Costa Rica, Guatemala, Haití, México y República Dominicana, o sea, sólo 6 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 Río 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 colectiva⁵. 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.

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, tendrían 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 corres-

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 Norte 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.

ponde 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 entorno 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 estipulantes 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 y de la 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 sustantivo, 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» (Art.7 TIAR); la re-

unión inmediata de la Reunión de Cancilleres, en caso del surgimiento de una agresión o conflicto (Art. 5 Protocolo de 1975)⁶ y la función provisional del Consejo Permanente (Art. 3 párrafo 4 del Protocolo de 1975); medidas para el restablecimiento de la paz (Art. 8 Protocolo de 1975); obligatoriedad de las medidas (Art. 23 Protocolo de 1975); votación para adoptar decisiones (Art. 20 Protocolo de 1975); salvedad en función de los derechos emanados de los artículos 34 y 35 de la Carta de la ONU (Art. 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 comparte 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 travase 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 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 137, 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 al 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 mas directa posible, que subsane el vacío que hoy registra la Organización en materia de decisiones vinculantemente 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, contrariu sensu, ello no reviste urgencia ya que 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 a vis de la anotada inoperancia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

EL ORDENAMIENTO JURIDICO 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 re-

8 PALMA, Hugo. *Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales*. p. 96. MORRIS, Michael. «Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica», en: *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*-Ed. Augusto Varas-Isaac Caro-FLASCO, p. 103.

flejada 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 cuánto 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 llevarían a una situación utópica de desarme total. Sin embargo, pueden disminuir las chances de que un accidente, un malentendido o una interpretación errónea» pudiera 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 flexibles 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 toman 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

9 CHILD, J. «Medidas de Confianza Mutua en América Central», en: **Medidas de Confianza Mutua en América Latina**, Ed. A. Varas I. Caro-FLACSO, p.44.

10 MORRIS, Michael. *Ob.Cit.*, pp. 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. *Ob.Cit.*, p.47.

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.

Declaraciones y Resoluciones Interamericanas, 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.

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 señalando 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 f.); la solidaridad continental y la seguridad colectiva (inciso g.); 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 10) y que aquellos derechos que revisten carácter fundamental no son susceptibles de menoscabo en forma alguna (Art. 11). 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 (Art. 21).

Es importante destacar que el inciso g) 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 23, 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 23, preceptúa que esa «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».

Es de interés, igualmente, relieves 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 53).

Asimismo, la Reunión de Consulta de Cancilleres está facultada para tratar problemas de carácter urgente y de interés común (Art. 60). Actúa, dentro del 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 del TIAR, (Artículo 82), 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 83).

Con tal finalidad, el Consejo Permanente puede establecer comisiones ad-hoc, con la anuencia de las partes en la controversia (Artículo 85).

13 H. Palma en su citada obra (pp. 133-140), menciona diversos esfuerzos latinoamericanos en materia de consolidación de la paz y la confianza. Véase VELIT GRANDA, Juan. «Cooperación para la paz y medidas de confianza mutua: Perspectiva del Perú», en: **Medidas de Confianza Mutua en América Latina** -Ed.A. Vargas-I. Caro-FLACSO, p. 177.

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).

15 Es oportuno agregar que el artículo 29 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».

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 86).

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 115).¹⁶

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 h, 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 23, 24 y 25, 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 24 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 Cancilleres 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 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).

16 Al suscribir el Protocolo de Cartagena de Indias, de 5 de diciembre de 1985, la Delegación del Perú formuló la siguiente declaración: «La Delegación del Perú, al momento de suscribir el presente Protocolo de Reformas, declara que el mismo constituye solo un paso inicial, aunque significativo, en el proceso de reestructuración del Sistema Interamericano, tal como fuera previsto en la resolución AG/RES., 745 (XIV-O/84). Esta reestructuración, para ser completa requiere, entre otras reformas, la incorporación de la seguridad económica colectiva en la Carta de la Organización, que es complementaria de la preservación de la paz y la seguridad del Continente, así como del desarrollo integral que es introducido en la presente reforma. La Delegación del Perú declara, como reserva, que las facultades otorgadas a la Secretaría General en el artículo 116 no podrán ser ejercidas para aquellos asuntos ya resueltos por arreglos de las Partes, o por Laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados vigentes. Asimismo que, conforme al derecho internacional, los buenos oficios son medios de solución pacífica cuyos alcances han sido precisados en tratados internacionales, entre ellos el Pacto de Bogotá. Este procedimiento supone el consentimiento de las Partes y en ese sentido la Delegación del Perú entiende las facultades conferidas al Consejo Permanente en el nuevo artículo 84 que consta en este Protocolo».

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 considerado como un acto de agresión contra los demás Estados Americanos (Artículo 27 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 Cancilleres o del Organismo de Consulta, según fuere del caso, el referido tratado de Asistencia Recíproca, contempla expresamente la hipótesis de conflicto entre dos o más Estados Americanos.

En efecto, el Artículo 7 desarrolla la denominada acción pacificadora, en base a la cual las Partes Contratantes, reunidas en consulta, instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al statu quo ante bellum y tomarán las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericana y para la solución del conflicto por medios pacíficos.

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 Organismo 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 Organismo 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 21 y 28 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.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.¹⁸

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

18 El Secretario General de las Naciones Unidas en su informe: «Un Programa de Paz. Diplomacia Preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la Paz», solicita a las Organizaciones Regionales que estudien que 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).