

EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA Y LA SEGURIDAD DEL CONTINENTE

Dr. Alejandro Daniel Serra
Profesor Adjunto de
Derecho Internacional Público

Los dramáticos sucesos acaecidos durante 1982, debido a la recuperación por Argentina del archipiélago malvinense y la posterior reacción británica, han traído ante la atención pública nacional al relativamente desconocido "T.I.A.R.", invocado infructuosamente en defensa de la posición asumida en nuestro país. Por ello es conveniente trazar una breve descripción del sistema defensivo que el Tratado estructura, y analizar si puede beneficiar al mantenimiento de la paz en América, o si, por el contrario, configura un instrumento de dominación, al servicio de intereses hegemónicos, como han sostenido sin vacilar varios líderes políticos latinoamericanos.

ANTECEDENTES:

El actual sistema del T.I.A.R. surge como resultado de un continuo proceso de cooperación continental, originado en la creación misma de las repúblicas de América. Al formarse las nuevas naciones, su patrimonio cultural y económico continuó acercándolas irreduciblemente, y así fue como en 1826, representantes de varias de las nacientes repúblicas se reunieron en Panamá, por invitación del Presidente de Perú y Colombia, Simón Bolívar, quien ansiaba organizar una auténtica liga de estados Americanos. Estos pueblos, con tradición histórica común, con intensos lazos étnicos y religiosos, creyeron indispensable coordinar sus actividades con miras a consolidar la independencia y ensamblar sus propios intereses; por cuestiones políticas del momento, sólo cuatro países concurren, firmándose en la reunión, el día 15 de julio de 1826, un Tratado de Unión, Liga y Confederación, que fue ratificado sólo por Bolívar once años después.

Posteriormente se realizaron varios pactos similares, en los Congresos de Lima (1847), Santiago de Chile (1856), Washington (1856) y Lima (1864), pero no alcanzaron ratificación por los signatarios. Nada se cristalizó hasta 1889, cuando se celebró la Primera Conferencia Interamericana, en Washington, del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, participando todos los países americanos independientes.

Desde entonces, y hasta la primer guerra mundial, se realizaron otras tres conferencias interamericanas, reanudándose luego de la guerra, privando en todas ellas los principios de arreglo pacífico de diferendos, neutralidad en caso de luchas civiles y codificación del Derecho Internacional. La preocupación por la integridad política y territorial del hemisferio adquiere forma concreta a partir de la Conferencia Especializada de Buenos Aires (diciembre de 1936) denominada "Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz", en cuya Acta Final se declara la existencia de la democracia solidaria, y que todo acto susceptible de perturbar la paz de América afecta a todas y cada una de las naciones americanas, y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta, agregando que es principio de derecho americano la proscripción de la conquista territorial y la no intervención en asuntos internos de cada Estado.

Posteriormente, en la Octava Conferencia Interamericana (Lima, diciembre de 1938), los estados americanos suscribieron la "Declaración de los principios de la solidaridad americana", que establece que para el caso que la paz, seguridad o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea amenazada, proclaman su interés común y determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades mediante el procedimiento de consulta establecido en los convenios vigentes y Declaraciones de las Conferencias interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias, quedando entendido que los gobiernos actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos.

Aún no había pasado un año cuando estalló la Segunda Guerra Mundial, con la invasión de los ejércitos germanos a Polonia, el 1º de setiembre de 1939. Los gobiernos americanos, conmocionados, acordaron usar el procedimiento de consulta establecido, realizándose en la Ciudad de Panamá (23 de setiembre al 3 de octubre de 1939) la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de la que resultaron varias declaraciones de trascendencia, entre ellas la "Declaración conjunta de solidaridad continental", que reafirmó los principios proclamados en Lima en 1938 —el punto 2º establece que

los gobiernos americanos se esforzarán con todos sus medios espirituales y materiales para conservar la paz y la armonía en América—, y la “Declaración general de neutralidad de las Repúblicas Americanas”. Además, la Declaración XV proclama el indiscutible derecho de las naciones, siempre que mantengan su neutralidad, de conservar libre de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana, aquellas aguas adyacentes al continente americano descritas en la Declaración; se determina geográficamente la “zona de seguridad americana” (Anexo E). Poco después, con las acciones bélicas de los buques alemanes “Graf Von Spee”, “Wakama” y “Hannover” dentro de la zona de seguridad —a los que se sumó la invasión a los Países Bajos y Francia, implicando la posibilidad que las posesiones coloniales en América se convirtieran en centros de agresión— los gobiernos del continente convocaron una nueva reunión de consulta, (La Habana, 21 de julio de 1940). En ella, mediante la Resolución XV de “Asistencia recíproca y cooperación defensiva de las Naciones americanas”, se determina que en el caso de que se ejecuten actos de agresión, o haya razones para creer que se prepara una agresión por parte de un Estado no americano contra la integridad o inviolabilidad del territorio, soberanía o independencia política de un Estado americano, los signatarios, entre todos ellos o entre dos o más de ellos, según las circunstancias, procederán a negociar los acuerdos complementarios necesarios para organizar la cooperación defensiva y la asistencia que se prestarán en la eventualidad de producirse tales agresiones.

Cuando Estados Unidos entró en guerra, a causa del ataque japonés a Pearl Harbor (7 de diciembre de 1941), se convocó a la Tercera Reunión de Consulta, (Río de Janeiro, 15 al 28 de enero de 1942), dramática oportunidad de probar las reiteradas declaraciones de solidaridad, resultando una resolución en la que las repúblicas americanas recomiendan la ruptura de relaciones diplomáticas con Japón y sus aliados, Italia y Alemania. Posteriormente, con la guerra prácticamente decidida, se efectuó en la Ciudad de México (21 de febrero al 8 de marzo de 1945) la “Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz”, donde se enuncian los principios mediante los cuales los países americanos se comprometen a mantener su unión y solidaridad hasta hacer efectivos sus deseos de organizar un verdadero sistema regional de seguridad colectiva. En la resolución lograda, conocida como “Acta de Chapultepec” se recomendó celebrar un tratado para prevenir y reprimir las amenazas y actos de agresión contra los países del continente. A tal efecto, se programó una reunión en la ciudad brasileña de Quitandinha, cerca de Petrópolis, en agosto de 1947. Rápidamente se logró un acuerdo que se presentó como un éxito de la solidaridad americana, fir-

mándose el Tratado Interamericana de Asistencia Recíproca (T.I.A.R.) en Rio de Janeiro, el 2 de setiembre de 1947. Entró en vigencia el 3 de diciembre de 1948, al reunir las ratificaciones requeridas —dos tercios de los estados signatarios— al ratificarlo Costa Rica. La Argentina lo ratificó el 28 de junio de 1950, por ley 13.903.

ANÁLISIS DE SU ARTICULADO: (TEXTO ORIGINAL,):

El tratado comienza condenando en sus arts. 1º y 2º formalmente a la guerra, y compromete a las partes a no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en ninguna forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas o del T.I.A.R.; en consecuencia, las partes se obligan a someter “toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de la O.N.U.”.

En los arts. 3º y 6º constan las obligaciones específicas derivadas del principio de seguridad colectiva; por el art. 3º las partes acuerdan que “un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas. A solicitud del Estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del Organo de Consulta del Sistema Interamericano, cada una de las partes contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el parágrafo precedente y de acuerdo con el principio de solidaridad continental. El Organo de Consulta se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar”. “Lo estipulado en este artículo se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe dentro de la Región descrita en el artículo 4 o dentro del territorio de un Estado Americano. Cuando el ataque se efectúe fuera de dichas áreas, se aplicará lo estipulado en el artículo 6º”.

Es decir, que la obligación es clara, en caso de ataque armado, y corresponde a cada uno de los Estados individualmente, sin necesidad de esperar una decisión colectiva del Organo de Consulta (Reunión de Cancilleres). Cada una de las partes determina cuáles serán las “medidas inmediatas” que individualmente podrá tomar; el Organo de Consulta debe reunirse sin demora, para acordar las medidas colectivas que convengan. La aplicación

del art. 3º se circunscribe a la región delimitada en el art. 4º, que se extiende desde Alaska y Groenlandia hasta la Antártida, incluyendo territorios insulares o coloniales que formen parte del territorio de un Estado americano.

El art. 6º es más complejo: “Si la inviolabilidad, o integridad del territorio o la soberanía o independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido, o en todo otro caso, las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”.

Este artículo señala, en primer lugar, una condición amplia para su aplicación: que la inviolabilidad o integridad del territorio o la soberanía o independencia política de un Estado americano hayan sido afectadas, (lo que puede producirse por una agresión que no sea ataque armado, por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz americana) debiendo el Organo de Consulta reunirse inmediatamente para acordar las medidas convenientes. En síntesis, la agresión podrá presentarse bajo el aspecto más grave del ataque armado, o sin ser ataque armado, afectar sin embargo la soberanía o independencia del Estado, siendo una amenaza a la paz. Las medidas necesarias en un caso pueden no serlo en el otro. Si se trata de *ataque armado*, en conclusión, será aplicable el art. 3º, y cada Estado debe ayudar a enfrentar el ataque, ejerciendo el derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el art. 51 de la Carta de la O.N.U.. Hasta tanto se adopte decisión respecto de la acción colectiva, cada Estado —a solicitud del atacado— determina las medidas inmediatas que asumirá individualmente; intertanto, el Organo de Consulta se reunirá sin demora, para acordar las medidas colectivas a aplicar. Además, se dice que las medidas de legítima defensa se aplicarán sólo hasta que haya actuado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (art. 51 Carta de la O.N.U.).

El art. 6º se ocupa de tres hipótesis menos definidas que la de “ataque armado”. La primera es la “*agresión que no sea ataque armado*”; la segunda es de “*conflicto extracontinental o intracontinental*”, y la tercera, “*cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América*”. Pero en los tres supuestos, deben afectarse la “inviolabilidad o integridad territorial, o la soberanía o independencia po-

lítica” del Estado americano de que se trate; en tal caso, el Organó de Consulta decidirá las medidas en ayuda del agredido, y en defensa común para mantener la paz y seguridad del continente.

PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN:

El art. 6° requiere cierta interpretación, que en alguna medida ha dado ya la historia, porque las hipótesis que abarca son tan amplias que la enunciación aparece como descriptiva y no taxativa. ¿Qué hechos constituyen “agresión que no sea ataque armado”, si han de ser tan graves como para afectar la integridad o independencia de un Estado? Es fácil imaginar un conflicto extracontinental que llene las condiciones prescriptas, pero resulta difícil pensar un conflicto “intracontinental” que no sea ataque armado, y previsto así en el art. 3°. ¿Acaso “cualquier otro hecho o situación” que compromete la inviolabilidad o integridad del territorio, o la soberanía o independencia política” del Estado, pone en peligro necesariamente la paz de toda América?

Estos interrogantes, debatidos por doctrinarios y políticos, han llevado a la conclusión de que el peligro que la situación implica para la paz sea realmente grave, y aún inminente. Es obvio que la cuestión es muy relativa, pues cualquier Estado puede alegar un peligro grave, y el Organó de Consulta desechar tal gravedad. Por ejemplo, en caso de una guerra civil o revolución que afecte a un país, en principio es un problema interno del mismo, en el que no deben intervenir otros Estados, pero muy bien puede pretenderse por naciones vecinas que se “pone en peligro” la paz, y justificar de este modo la intervención —o directamente, invasión armada, como aconteció en la isla caribeña de Granada— violatoria del Derecho Internacional. Lo que sí está claro es que el art. 6° contempla situaciones menos urgentes que las de ataque directo, y por ello no dispone —como el art. 3°— obligaciones de ayuda individual inmediata al agredido, dejando al Organó de Consulta la decisión de medidas a tomar, según las circunstancias del caso.

El art. 8° establece las medidas que pueden acordarse, “una o más de las siguientes: retiro de los jefes de misión; ruptura de relaciones diplomáticas; ruptura de relaciones consulares; interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas. . . y empleo de la fuerza armada”.

El modo de poner en vigor el T.I.A.R. es sencillo; el Consejo Permanente (actual) de la Organización de Estados Americanos, a solicitud fundada de un Estado signatario, resuelve por mayoría absoluta si las circunstancias hacen necesaria la reunión del Organó de Consulta; éste, una vez reunido, toma la decisiones por mayoría de dos tercios, excluyendo los votos de los Estados en conflicto; luego de ello, todos los Estados miembros quedan obligados a aplicar las sanciones acordadas, con la sola excepción de que ningún Estado queda sujeto a emplear la fuerza armada sin su aceptación, o que la decisión tome la forma de simple recomendación. Por consiguiente, no existe el derecho de veto; además, considerando el tiempo indispensable para concretar cualquier reunión de Cancilleres, el art. 12º autoriza al Consejo Permanente de la O.E.A. para actuar provisoriamente como Organó de Consulta.

APLICACIONES DEL TRATADO:

La paz mundial, como nunca amenazada en esta era nuclear en la que el hombre dispone de medios de destrucción en masa capaces de desencadenar la muerte universal, impone sin alternativa posible la coexistencia pacífica de todos los pueblos. La organización de un mundo sin guerras, para preservar el derecho a la vida —el primero de los derechos humanos— configura, sin duda, el problema más grave que atormenta al hombre de hoy. “El perfeccionamiento de las nuevas armas —ha dicho Luis Padilla Nervo en la Comisión de Desarme de la O.N.U.— cuya potencia destructora aumenta cada día, hace imposible que una parte de la humanidad construya un destino y un desenlace distinto de la otra; los pueblos de todas las razas, creencias y organizaciones, han quedado sin remedio unidos en la vida o en la muerte. Cada día se acercan al cruce de los caminos, y deben escoger y decidirse por una de las alternativas: o se logra la paz o se perece. Ya no hay término medio”.

Evidentemente, esta es la dramática encrucijada en la que se juegan veinte siglos de civilización cristiana y el destino de la humanidad. En este marco, el T.I.A.R. fue justificado como un instrumento decisivo en la conservación de la paz continental, donde con frecuencia, la rápida acción del Consejo, de la Unión Panamericana, erigido en Organó de Consulta Provisional —mientras convocaba a los Cancilleres— realizando investigaciones, fue eficaz para mantener la paz. Generalmente, se actuó mediante comisiones investigadoras en el sitio del conflicto, desarrollando gestiones pacificadoras.

La primera prueba efectiva del T.I.A.R. se produjo el 11 de diciembre de 1948, sólo ocho días después de la entrada en vigencia; Costa Rica se dirigió al Consejo invocando el Tratado, por "haber sido invadido su territorio por fuerzas armadas de Nicaragua". El Consejo se constituyó provisoriamente en Órgano de Consulta y nombró una comisión investigadora, cuyas conclusiones sirvieron para impulsar la firma de un Pacto de Amistad entre ambos países en conflicto. Posteriormente, en 1950, se aplicó el T.I.A.R. a enfrentamientos entre Haití y República Dominicana; luego en Guatemala (1954); Costa Rica y Nicaragua (1955); Perú y Ecuador (1955); Honduras y Nicaragua (1957); Panamá (1959); Venezuela y Rea. Dominicana (1960).

Las invocaciones del Tratado de Río, más polémicas se sucedieron desde noviembre de 1961, cuando el gobierno de Colombia pidió la convocatoria a Reunión de Cancilleres, en virtud del art. 6º, para considerar "las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que puedan surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana". Se convocó la Reunión impetrada, en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de enero de 1962. Pese a que se reunió a solicitud de Colombia, en ella se consideró, en realidad, un informe de la Comisión Interamericana de Paz, ordenado por el Consejo a solicitud de Perú. Se patentizaron dos enfoques distintos: la mayoría de los delegados insistía en las violaciones de derechos humanos fundamentales atribuidas al gobierno cubano y en el latente peligro de las actividades subversivas del comunismo, propiciando una acción enérgica; otro grupo, más pequeño, sostenía el principio de no intervención, a pesar de discrepar con el gobernante cubano. Puestas a votación, por catorce votos contra uno, se resolvió excluir "al actual gobierno de Cuba" de toda participación en el sistema interamericano, por la "incompatibilidad de sus vinculaciones comunistas con los principios y objetivos del sistema interamericano"; igualmente, se tomaron medidas concretas para equipar a los Estados en su lucha por neutralizar la penetración comunista. Sin embargo, México y Brasil alegaron que era ilegal excluir a Cuba, pues no existía en la Carta ninguna disposición que autorizara tal medida. Irónicamente, se aprobó, entre otras, la "Declaración III", que reiteraba los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos; la resolución V creó la malograda Alianza para el Progreso, propulsada por el Presidente de Estados Unidos John F. Kennedy.

Poco tiempo después, se denunció que Cuba "habría permitido que su territorio se usara para establecer armas ofensivas nucleares, suministradas por potencias extracontinentales, lo que ponía en peligro la paz de América y afectaba la soberanía e independencia de los Esta-

dos americanos". El Consejo convocó a Reunión de Cancilleres, pero intertanto, como Organó provisorio, fundándose en las resoluciones de Punta del Este y en el art. 6° del Tratado de Río, con fecha 23 de octubre de 1962, "instó a que se dismantelen inmediatamente y se retiren de Cuba todos los proyectiles y otras armas con capacidad ofensiva", y recomendó a los Estados miembros (por los arts. 6° y 8° del T.I.A.R.) que adopten todas las medidas individuales y colectivas, incluso empleo de fuerza armada, que consideren necesarias para asegurar que el gobierno de Cuba no pueda continuar recibiendo suministros militares que amenacen la paz y seguridad continental. Se informó al Consejo de Seguridad de la O.N.U. la medida, mientras una proclama del Presidente Kennedy, fundada en aquellos instrumentos legales, — invocando la defensa y seguridad de América— resolvió prohibir la entrega de armas ofensivas a Cuba por cualquier otro país, y dispuso sus fuerzas armadas para cumplir la prohibición. El gobierno argentino decidió que la Marina de Guerra "cooperase, en la medida necesaria, en defensa del continente": así. Estados Unidos, Argentina y la Rca. Dominicana formaron una "fuerza combinada de cuarentena" naval (con dos destructores argentinos participó nuestro país. lo que se comunicó al Organó de Consulta. En noviembre de ese año, el Presidente Kennedy dejó sin efecto las medidas, al comprobar que las armas ofensivas habían sido sacadas de Cuba.

Otra muy controvertida invocación del T.I.A.R. ocurrió en la República Dominicana, donde en abril de 1965 estalló una revolución cruenta, para reponer al ex-Presidente Bosch —que había sido depuesto y exilado por una Junta Militar— y restablecer la plena vigencia de la Constitución. La autoridad de gobierno petitionó la intervención de los Estados Unidos, para proteger la población y a los extranjeros; Estados Unidos envió unilateralmente fuerzas militares, y organizó una zona de seguridad protegida por sus fuerzas, y el 28 de abril pidió reunión urgente del Consejo de la O.E.A., la que se celebró al día siguiente. El Consejo pidió a las partes la cesación del fuego, y el establecimiento de una zona internacional neutral de seguridad: el gobierno de Estados Unidos informó al Consejo que el desembarco de tropas se hizo para proteger vidas norteamericanas y de otros extranjeros y asegurar su evacuación. Venezuela y Chile pidieron la convocatoria del Organó de Consulta, el cual el día 6 de mayo, a propuesta de Estados Unidos, resolvió enviar una fuerza militar interamericana, la que permaneció en tareas hasta el 1 de julio de 1966.

Esta aplicación del T.I.A.R. dañó seriamente el prestigio de la O.E.A., dado que para convalidar el envío unilateral de tropas estadounidenses, se multinacionalizó la intervención, con soldados de otros

países americanos, causando la impresión de haberse servido sumisamente los intereses del miembro más poderoso de la Organización. En toda América se alzaron voces de alarma advirtiendo que Estados Unidos había dejado de lado la política del “buen vecino” preconizada por Franklin Delano Roosevelt, para retomar la política del “big stick” de Teodoro Roosevelt, de funestas consecuencias para América, especialmente para Cuba y Panamá.

Esta ha sido la más discutible aplicación del T.I.A.R., pero la grave situación en Centro América y en el Caribe hace presumir que no pasará mucho tiempo antes que el Tratado salga nuevamente a relucir en el continente, pese a evidenciarse —con motivo de la guerra de las Malvinas—, la total inoperancia del pacto regional cuando pretenda esgrimirse en contra de intereses hegemónicos, continentales o extra-continentales, que actúan desvirtuando, y aún desconociendo abiertamente, las decisiones de la mayoría.

Partiendo de esta premisa, los acontecimientos recientes en Granada —si bien allí no se invocó el T.I.A.R., sino el pacto de defensa del Caribe— acentúan la impresión de la ineficacia de los organismos regionales en relación a la defensa de la no intervención y autodeterminación de los pueblos.

RELACIONES DEL T.I.A.R. CON OTROS TRATADOS Y PACTOS:

Respecto a la Carta de la Naciones Unidas, el art. 5º del Tratado contiene una amplia disposición destinada a incluir todas las medidas regionales de seguridad, dentro de los requisitos que fije el Consejo de Seguridad de la O.N.U.; debe recordarse que el T.I.A.R. fue el primero de tres tratados que establecieron el sistema interamericano. En la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Bogotá, en 1948, veintiún repúblicas americanas firmaron la Carta de la O.E.A., y también el llamado “Pacto de Bogotá”, que delinea procedimientos para la solución pacífica de controversias. Estos tres documentos deben considerarse en caso de agresión o amenazas en el hemisferio occidental, y los tres expresan estar concebidos con sujeción a los derechos y obligaciones impuestos a los Estados miembros por la Carta de la O.N.U.

El T.I.A.R. comienza (art. 1º) condenando la guerra, y con la obligación de no emplear la fuerza, o amenazas de fuerza, en contra de las disposiciones de la Carta de la U.N., de la O.E.A. o del Tratado. Los signatarios se comprometen, por el art. 2º, a solucionar toda controversia entre

ellos por medios pacíficos y mediante los procedimientos vigentes en el sistema interamericano, antes de plantear el asunto en la U.N. En caso de agresiones, las medidas defensivas a emplearse, están limitadas por el art. 51 de la Carta de la U.N. en cuanto sólo pueden adoptarse hasta que haya actuado el Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz; por otra parte, todas las medidas adoptadas deben ser comunicadas al Consejo de Seguridad.

En el caso de conflicto entre Estados americanos, sin perjuicio del derecho de legítima defensa, el Organo de Consulta debe instar a las partes a suspender las hostilidades restableciendo el "Status quo" anterior, y a tomar, además, "todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y seguridad interamericana". La negativa a acatar esta acción pacificadora será considerada para la determinación del agresor.

El Tratado de Río amplía las obligaciones de sus signatarios respecto a las asumidas en la Carta de la O.N.U.; mientras la Carta concede el derecho a la legítima defensa individual y colectiva, el Tratado convierte tal derecho en obligación, en lo atinente a defensa del continente —aún cuando cada Estado tenga libertad para determinar las medidas individuales—. También es clara la obligación de consultar inmediatamente con las demás partes para precisar las medidas colectivas, hasta que el Consejo de Seguridad de la U.N. intervenga. La decisión sobre medidas colectivas es obligatoria para todas las partes —incluso los votantes en contra— con la excepción de que ningún Estado será obligado a usar sus fuerzas armadas. No existe, por tanto, en el sistema del T.I.A.R. el derecho de veto.

De acuerdo a la Carta de la U.N. el art. 51 permite legítima defensa individual o colectiva sólo ante ataque armado, pero el T.I.A.R. permite también medidas contra agresión que no sea ataque armado. Recordemos que el art. 52 inc. 2º de la Carta de la U.N. obliga a todos sus miembros a realizar los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias regionales, pero el art. 53 aclara que "No se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad". Es decir que, si es necesaria autorización del Consejo de Seguridad de la U.N. para que en virtud del T.I.A.R. se apliquen medidas coercitivas, cualquier miembro permanente del Consejo (con derecho a veto) puede impedir que se emprenda esa acción colectiva, aunque los restantes miembros del Consejo, y la totalidad de las partes en el T.I.A.R. estén a favor de la misma.

El Tratado de Río indica la duración de las medidas de legítima defensa individual, ya que el art. 3 inc. 4° establece "...basta que el Consejo de Seguridad baya tomado las medidas necesarias para mantener y restablecer la paz...". Además, el art. 10 declara que ninguna de las estipulaciones se interpretará en el sentido de no menoscabar los derechos y obligaciones de los signatarios de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas.

RELACIÓN DEL T. I. A. R. CON EL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

Al celebrarse en 1949 el tratado que crea la O.T.A.N. se incluyó en art. 5° una disposición similar al art. 3° del T.I.A.R., circunscripto a "Europa o Norteamérica". El tratado de la O.T.A.N. no incluye disposiciones especiales relativas al método para solucionar controversias entre los signatarios, lo que revela que consideraron que las vías de solución pacífica de la Carta de la U. N. serían suficientes. En cuanto al caso de ataque armado, si bien obliga a efectuar consultas, la naturaleza de la ayuda a prestar a la Nación signataria agredida, queda librada a la decisión de cada Estado; esta obligación difiere de la impuesta en el T.I.A.R., donde los miembros deben acatar las medidas que acuerde el órgano de consulta, salvo el uso de las fuerzas armadas, o si fueran simples recomendaciones.

El Pacto de la O. T. A. N. enfatiza la legítima defensa colectiva contra ataque armado, pero sí en ejercicio de ella deben cumplirse los arts. 52 a 54 de la Carta de la U. N. por lo que se estipula que no afecta los derechos y obligaciones que tienen las partes como miembros de la U. N., o la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional, que pesa fundamentalmente sobre el Consejo de Seguridad (cabe señalar que el Pacto de la O.T.A.N., a diferencia del T.I.A.R. incluía entre sus signatarios a naciones que en ese momento no eran miembros de la U. N.).

Desde la firma del Pacto del A. N. por algunas naciones americanas se produce superposición en ciertas zonas del continente de dos sistemas de seguridad regionales. Supongamos el caso de ataque armado contra un país comprendido en la zona de seguridad americana del T.I.A.R. y que a la vez sea signatario del Pacto del A. N.: actuarían ambos sistemas regionales, y si el agresor fuera otro estado americano, cabría teóricamente la ayuda, incluso armada, al agredido de parte de signatarios del Pacto de A. N., extra-continenciales. Si la calidad de agresor y agredido no está perfectamente determinada, o si la agresión fuera mutua, el caso puede complicarse más de lo imaginado: si hay in-

intervención armada de un país europeo en defensa de una nación americana signataria del A. N. al que la O.T.A.N. considera agredida por otro Estado americano —en tanto que para el Organo de Consulta del T.I.A.R. la calidad de agresor y agredido es justamente a la inversa—. Cumpliendo el Tratado de Río, los signatarios deben ayudar al país considerado agredido, acatando las medidas dispuestas por el Organo de Consulta; por otra parte, los europeos, al ayudar al signatario del O.T.A.N. —considerado agredido por la O.T.A.N. y agresor por el T.I.A.R.— asumirían indudablemente también calidad de agresores desde la óptica interamericana (esta situación hipotética desembocaría en un conflicto gravísimo, que motivaría la inmediata intervención del Consejo de Seguridad de la U. N., con el derecho de veto de los miembros permanentes, tres de los cuales —Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia— pertenecen a la O.T.A.N., y otro de ellos (la Unión Soviética) pertenece al Pacto de Varsovia).

Afortunadamente, los dos sistemas de seguridad han actuado hasta el momento independientemente, sin puntos de choque considerables, incluso en ocasión de la guerra de las Malvinas, en la que la O.T.A.N. se abstuvo de actuar en forma directa, pese al indudable apoyo brindado a Gran Bretaña.

DECADENCIA DEL TRATADO INTERAMERICANO:

En los últimos años es frecuente que diversos estadistas ataquen la estructura y funcionamiento tradicional de la O.E.A., y con ellas cuestionan el sistema de seguridad continental. Algunos críticos propugnan la modificación sustancial de la Organización, sea ampliándola, o por el contrario, restringiendo sus funciones o su ámbito territorial, excluyendo a los Estados Unidos del cuerpo. Otros pensadores van más allá, sosteniendo la necesidad de la desaparición de la O.E.A. y su reemplazo por bloques regionales más reducidos y eficaces; otros consideran que las funciones que llenaba la O.E.A., hoy las cumpliría mejor la O.N.U.. En el caso concreto de la defensa continental, se ha llegado a propiciar, principalmente en Sudáfrica y Chile, la creación de una Organización del Atlántico Sur, similar a la O.T.A.N., con el apoyo del Pentágono, que ve al actual T.I.A.R. como ineficaz contra la penetración marxista.

Los políticos que denuncian la crisis del sistema interamericano, invocan diversas razones, principalmente: 1º) que el ordenamiento regional ha servido de instrumento de colonización; 2º) la aparición de nuevas naciones independientes modificó la realidad política del con-

tinente; 3º) la falta de adecuación del sistema a la realidad actual de pluralidad ideológica.

En cuanto a la primer crítica, Fidel Castro denominó en cierta ocasión a la O.E.A. el “Ministerio de Colonias de los Estados Unidos”; tal calificativo, repetido luego por varios pensadores, refleja la opinión generalizada de que Estados Unidos imponía sus criterios a la Organización, pese a no existir el derecho de veto, ya que rige el principio de igualdad, por lo que tiene el mismo valor el voto del Estado más pequeño que el del más grande. Esa creencia se asentaba en la tradicional sensibilidad latinoamericana contra Norteamérica, surgido desde los atropellos a México en el siglo pasado, y a Cuba y Panamá a comienzo de este siglo, y por la opción sajona de Puerto Rico, posteriormente. La referida intervención en Santo Domingo avivó la desconfianza hacia el sistema, por convalidar la intervención estadounidense, lo que motivó el mote impuesto por el líder cubano.

Sin embargo, la realidad de la última década enseña que la Organización, lejos de seguir ciegamente a Estados Unidos, lo ha enfrentado frecuentemente, al extremo que se considere por algunos estadistas que la O.E.A. es el foro apto para dirimir el enfrentamiento Norte-Sur; esta situación conflictiva hizo que Canadá desistiera de entrar a la O.E.A., si bien tiene calidad de observador permanente desde enero de 1972.

En cuanto a la aparición de nuevos Estados independientes, es obvio que la antigua composición, de veintiún repúblicas americanas, predominante de raza blanca, idiomas inglés, español y portugués, con relativa afinidad cultural e histórica, que se daba al constituirse la Organización, en 1948, ha cambiado totalmente. En los últimos años, varias ex-colonias europeas se emanciparon y se incorporaron a la O.E.A. (Barbados, Jamaica, Trinidad-Tobago, Dominica, Santa Lucía, Granada ...) pasando la treintena los estados miembros. Y especialmente, hay que considerar el ingreso de los mini-estados que se están creando en el Caribe; Gran Bretaña tiene varios territorios isleños que gradualmente obtienen independencia —por ejemplo, Saint Christopher-Nevis, se independizó el 19 de setiembre de 1983, y de inmediato se incorporó a la U. N.—: Antigua, San Vicente, Anguila, Bermudas, Montserrat, Caimán, Turcos y Caicos, islas Vírgenes británicas; de estos territorios serán los nuevos integrantes del sistema interamericano. En resumen, el antiguo imperio británico, y no español, podría dar la mayoría de las naciones americanas; los valores culturales hispanoamericanos se diluyen por el rápido aumento de nuevos países, se pierde homogeneidad, del mismo modo que la “africanización” de la U. N. alteró los valores culturales europeos que la organización mundial había tenido originalmente. El bloque antillano supera hoy en votos al total de Sudamérica.

En el período de posguerra, la cuenca del Caribe ha producido, entonces, 20 nuevas naciones, y otras podrían surgir muy pronto. Ideológicamente, la ruptura de la unidad originaria es también notable; ya no se agrupan ordenadamente las naciones americanas dentro del amplio y vago concepto político dictado por Estados Unidos, sino que observamos una completa gama desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha en los regímenes de gobiernos continentales, realidad que ha resquebrajado la unidad del sistema regional y su capacidad de acción, fomentando al mismo tiempo los enfrentamientos entre países vecinos.

MODIFICACIÓN DEL T.I.A.R.:

Ante tantas tensiones y críticas, la Asamblea General de la O.E.A. consideró posibles reformas, para lo cual se formó un Comité especial (CEESI); el T.I.A.R. mereció específica revisión que fue presentada a la Asamblea General, la que convocó a conferencia de plenipotenciarios para completar y firmar un protocolo de enmienda; dicha conferencia se realizó en San José de Costa Rica, y el Protocolo se firmó el 26 de julio de 1975.

Durante los debates preparatorios, uno de los temas más discutidos fue la inclusión de nuevos estados como miembros titulares del Tratado de Río; se adujo que podría no ser conveniente que estados que estén ligados por tratados extracontinentales, y que no tienen las obligaciones y derechos establecidos en la Carta de la O.E.A., pudieran al mismo tiempo participar en el T.I.A.R., creándose así de facto una conexión con situaciones externas al continente. Sin embargo, el Protocolo está abierto a la firma de todos los miembros de la O.E.A., sean o no actualmente partes del T.I.A.R.

Teniendo en cuenta esas discusiones, se incluyó un importante cambio en la redacción del art. 3º del Tratado; la versión reformada dice que se limitará la defensa continental contra ataque armado a un estado americano "que sea parte contratante". Se acepta igualmente el pluralismo ideológico, reiterando el principio de no intervención, y define el derecho del Estado de elegir libremente su organización política, económica y social. Otra innovación, moderna y realista, amplía el concepto de seguridad, extendiéndolo del campo político militar, al económico. Es así que el protocolo dispone que "la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los estados miembros, debe ser garantizada". Queda delegada a tratados posteriores la implementación de esa seguridad económica.

Según el Protocolo, el T.I.A.R. se vincula a la O.N.U. en caso que el sistema interamericano no logre solucionar pacíficamente los conflictos suscitados en su área, quedando expedito el recurso al Consejo de Seguridad.

El art. 9º reformado en el Protocolo de 1975, define a la agresión, en forma ejemplificativa, y agrega que el primer uso de la fuerza armada constituirá prueba “prima facie” de un acto de agresión (aspecto que invocó Colombia en las discusiones del caso Malvinas).

CONCLUSIONES:

Los objetivos políticos y estratégicos al suscribirse el Tratado de Río, fueron, indudablemente, disuadir a aquellos estados de los que se temía una agresión, por lo menos ideológica, que podía derivar en conflicto armado, oponiéndoles una alianza de alcance continental. Contenia, en esencia, una concepción de las relaciones entre los pueblos americanos en caso de conflictos que sustituyó con ventajas a la antigua doctrina del panamericanismo conocida con el nombre de Monroe, la que había tomado un impresionante carácter de tutela ejercida por los Estados Unidos sobre los pueblos del Sur, resistida tenazmente por los paues latinoamericanos, especialmente. El continuo choque entre intereses hegemónicos, aspiraciones de absoluta autodeterminación, acusaciones mutuas de intervención en asuntos internos de otros países, y esfuerzos —a veces frustrados— para mantener la paz en el continente, han signado la aún corta existencia del sistema de seguridad continental. En un mundo donde la inter-relación de los países hace que no puedan éstos ser compartimentos estancos, ya que los sucesos en uno de ellos repercute necesariamente en otros, la total y absoluta independencia y autonomía parecen hoy utópicas; nadie puede desentenderse por completo de lo que acontezca en otras latitudes, pues en cualquier momento sufre en carne propia las consecuencias de aquello que pretendió ignorar.

En este nuevo contexto mundial, el mantenimiento de la paz sigue siendo el gran y aún inconcluso objetivo de los acuerdos regionales y su justificación; en una época que ha visto cómo todas las regiones del mundo en desarrollo eran trágicamente desgarradas por choques bélicos, América Latina se ha mantenido convulsionada pero relativamente en paz, ahorrándose incalculables vidas y bienes, y pese a todos sus defectos, el Tratado de Río todavía puede llenar una sentida necesidad en la defensa continental. Siempre en la medida en que se logre la verdadera armonía y cooperación de las naciones del continente, desplazando

antagonismos anacrónicos fomentados muchas veces por potencias extranjeras.

Frecuentemente, no es en las instituciones u organismos, en sí mismos, donde radican las fallas y los abusos; en los seres humanos que dirigen aquellos organismos debemos buscar los responsables del acierto o el fracaso del sistema de defensa regional, y la paz mundial depende de la seriedad, buena voluntad y capacidad de los estadistas que rigen los destinos del mundo frágil de hoy.