

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

por Carlos H. CERDA
Mayor Auditor (Argentina)

En la VII Conferencia de Ejércitos Americanos celebrada en Buenos Aires entre el 29 de octubre y el 7 de noviembre de 1966, con la asistencia de los Comandantes en Jefe de 16 países americanos y de observadores representando a México, la Junta Interamericana de Defensa y el Consejo de Defensa Centroamericana, se acordó por voto unánime que es necesario perfeccionar el sistema militar interamericano, a cuyo efecto resolvieron recomendar a sus respectivos Gobiernos la inclusión de tal sistema en la agenda de la III Conferencia Americana Extraordinaria que ha de reunirse en Buenos Aires a partir del 15 de febrero de 1967 para modificar la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

La publicidad de las conclusiones de esta Conferencia militar provocaron reacciones en ciertos sectores del ámbito político y de la prensa de América y de algún periodismo europeo que traducen una completa distorsión del concepto de la seguridad objetiva como institución vigente en la realidad mundial y en la regional americana.

Tal distorsión surge de una intencionada asimilación que se formula del concepto de acción colectiva al de intervención. Y calificamos de intencionada a tal asimilación, pues sus diferencias son bien claras, ya que mientras la intervención supone una acción arbitraria en violación de los derechos fundamentales del o de los Estados agraviados y, por lo tanto, ilícita, la acción colectiva es procedimiento legal, derivado de acuerdos internacionales libremente aceptados y ratificados por los Estados, que persigue restaurar el derecho de una asociación internacional o de un Estado en particular, quebrantado por otro u otros Estados, mediante una agresión o un acto de gravedad semejante.

Este planteo nos ha decidido a llenar unas líneas para exami-

nar sumariamente el sistema de seguridad colectiva que integra el Derecho internacional americano, como resultado de un largo proceso de estructuración que lleva ya más de cien años.

Fritz BERBER ha dicho con irrefutable acierto que la integración y la seguridad colectiva son las ideas dominantes del siglo xx. Vivimos una etapa de la humanidad en que la cooperación internacional se ha intensificado a tal punto que exige cada día nuevos mecanismos institucionales para interpretar y ejecutar la voluntad de los Gobiernos en el ejercicio de sus actividades externas y para responder a las exigencias crecientes que reclaman la cooperación técnica u operativa de los organismos internacionales, tanto en la esfera mundial como regional. Dentro del ámbito americano, hemos tenido la fortuna de una experiencia más antigua. Nuestra institución y nuestro sistema defensivo han servido de ejemplo a instituciones que funcionan en otras áreas del mundo. La preservación del sistema regional fué capítulo primordial en los trabajos de la Conferencia de San Francisco y reveló en aquella ocasión histórica una posición muy firme de las delegaciones americanas en la determinación de conservar la máxima autonomía para el sistema interamericano y especialmente en lo relacionado con el mantenimiento de la paz y la seguridad. Y si hablamos de una experiencia más antigua es porque los orígenes de la comunidad defensiva americana se remontan a más de un siglo. En efecto, en la proposición de SIMÓN BOLÍVAR a una Asamblea General de las Repúblicas Americanas contenida en su famosa carta del 7 de diciembre de 1824 se esbozaban los principios de un auténtico sistema de seguridad colectiva, ya que los poderes de la Asamblea, según BOLÍVAR, deberían servir de "consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados públicos, cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias". He aquí esbozado todo un programa que a partir del Congreso de Panamá de 1826 la comunidad americana ha tratado de realizar a través de más de cien años de esfuerzo. Y el primer hito del mismo fué el Tratado que firmaron en Panamá los representantes de Colombia, Centroamérica, México y el Perú el 15 de julio de 1826, según el cual "las Altas Partes Contratantes se obligaban y comprometían a defenderse mutuamente de todo ataque que pusiera en peligro su existencia política y a emplear contra los enemigos de la independencia de todas o algunas de ellas, todo su influjo, recursos y fuerzas marítimas y terrestres".

Pasando por alto las distintas conferencias y reuniones que con posterioridad a aquella memorable reunión de Panamá de 1826 fueron estructurando la comunidad interamericana a partir de la primera conferencia reunida en Washington en 1882 a invitación del entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos James

G. Blaine, fué luego de la primera guerra mundial que las Repúblicas Americanas concretaron en Convenios internacionales principios que apuntaban al reconocimiento de un verdadero sistema de seguridad colectiva.

Así, en la V Conferencia Internacional Americana reunida en Santiago de Chile en 1923 se aprobó el Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos, conocido con el nombre de Pacto Gondra, en homenaje a su principal autor, el estadista paraguayo de dicho nombre, en el que se estableció la creación de Comisiones de investigación e informe para conocer en todas las cuestiones que se suscitaren entre dos o más partes contratantes y que no hubieran podido ser resueltas por la vía diplomática o sometidas al arbitraje. Cinco años más tarde, en la VI Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana en el año 1928, se adoptaron como principios del Derecho internacional americano el reconocimiento de la igualdad jurídica en todos los Estados, la ilicitud y consecuente prohibición de los actos de agresión y la obligación de los Estados americanos de emplear todos los medios pacíficos posibles para resolver los conflictos que entre ellos se suscitaren.

La década del treinta marca empero el comienzo de la etapa de efectiva cristalización de los principios de solidaridad americana, coincidente —hecho éste muy significativo— con un radical cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia Latinoamérica, que se produce con la llegada a la Casa Blanca de Franklin D. Roosevelt, el campeón de la diplomacia en la buena vecindad que rectificó totalmente la política intervencionista e ideológica de Wilson.

En efecto, todo el período comprendido entre los años 1933 y 1939 está jalonado por una serie de concesiones que los Estados Unidos hicieron en beneficio de un buen entendimiento entre los pueblos americanos. Su primer eslabón fué la Conferencia de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en el año 1936, a la que asistió personalmente el Presidente Roosevelt y en la que se adoptó la célebre “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas”, en cuya norma básica se establece que “todo acto susceptible de perturbar la paz de América las afecta a todas y a cada una de las Repúblicas Americanas y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta previstos en la Convención para el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz. Dos años después, en la VIII Conferencia Internacional Americana celebrada en Lima en el año 1938 se reiteró esta declaración de solidaridad, así como el compromiso de acudir al procedimiento de la consulta en el caso de que “la paz, la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas

Americanas se vea amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas" (Declaración de Lima).

Estallada ya la segunda guerra mundial los Cancilleres de América, en su Segunda Reunión de Consulta celebrada en La Habana en el año 1940, hacen extensivo el principio de la solidaridad americana esbozado en la Conferencia de Buenos Aires y concretado en la ya citada Declaración de Lima a "todo atentado de un Estado no americano contra la integridad territorial o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano", declarando que dicho atentado "será considerado como un acto de agresión contra los Estados que firman esta declaración" (Resolución XV sobre "Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas").

El ataque japonés a Pearl Harbour que determinó la entrada de los Estados Unidos en la segunda guerra mundial provocó la Tercera Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos celebrada en Río de Janeiro en el año 1942, en la que se aprobó la Resolución XXXIX que recomendó "la reunión inmediata en Washington de una Comisión de técnicos-militares por cada uno de los Gobiernos, para estudiar y sugerir a éstos las medidas necesarias a la defensa del Continente". Tal resolución constituyó el acta de nacimiento de la actual Junta Interamericana de Defensa.

Una de las más destacadas características de la evolución del Sistema de Seguridad Colectiva Interamericano durante este período, coincidente con el desarrollo de la segunda guerra mundial, reposa en el hecho de que comienza a considerarse también la defensa política del Continente contra la subversión, identificada para ese entonces en las actividades de expansión de las potencias nazi-fascistas. La inclusión de la defensa contra la subversión dentro del Sistema de Seguridad Colectiva, partió del concepto aceptado de que la actividad subversiva, dirigida, ayudada o instigada por potencias extracontinentales e inspirada en ideologías totalitarias incompatibles con la democracia constituyen actos de agresión política o agresión de carácter no militar. Esta calificación aparece en la Resolución XVII y memorándum agregado de la citada III Reunión de Consulta de Río de Janeiro y comprendió actos tales como propaganda, espionaje, sabotaje, instigación a cometer desórdenes públicos y toda otra actividad destinada a perturbar la vida política de un país. Veremos más adelante el ajuste y desarrollo de estos principios frente a la acción subversiva del comunismo internacional.

Ya hacia el fin de la segunda guerra mundial a propuesta del Gobierno de México se desarrolló en febrero y marzo de 1945 una conferencia especial, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, que tuvo por finalidad proporcionar

a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas que formaban parte del grupo de Naciones Unidas y Asociadas, la oportunidad de considerar conjuntamente "la forma de intensificar su colaboración, así como la participación de América en la futura organización mundial y el impulso que debería darse, tanto al sistema interamericano como a la solidaridad económica del Continente.

El acta de Chapultepec, sobre "Asistencia Recíproca y de Solidaridad Americana", es la realización principal de esta Conferencia. Documento de singular importancia en el Derecho americano, pues fijó definitivamente las bases del sistema de seguridad colectiva del Continente al consagrar categóricamente el principio de que "todo atentado extracontinental o intracontinental contra la integridad o independencia política de un Estado americano será considerado como un acto de agresión contra los demás Estados americanos". La Conferencia, además, recomendó que con el fin de hacer frente a las amenazas o actos de agresión que después del establecimiento de la paz se presentasen contra cualquiera de las Repúblicas Americanas, los Gobiernos deberían considerar la celebración de un Tratado que estipulase las medidas encaminadas a conjurar tales amenazas o actos de agresión, así como también la constitución "a la mayor brevedad posible" de un organismo permanente formado por representantes de cada uno de los Estados Mayores de las Repúblicas Americanas, con el fin de proponer a dichos Gobiernos las medidas tendentes a la mejor colaboración militar entre los Gobiernos y la defensa del Hemisferio Occidental (Resoluciones VIII sobre "Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana" y IV sobre "Constitución de un órgano militar permanente").

El tratado de referencia fué suscrito en la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y seguridad del Continente, celebrada en Río de Janeiro en el año 1947, con el nombre de Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (T. I. A. R.), cuya vigencia significa el reconocimiento formal y solemne de todos los principios que paulatinamente se vinieron elaborando en las sucesivas conferencias. Su importancia y proyección jurídica internacional puede sintetizarse en estas palabras del eminente estadista y profesor brasileño doctor Raúl Fernández, quien como presidente de la Delegación del Brasil en la Conferencia de Río de Janeiro expresó al suscribirse el T. I. A. R.: "Juzgo necesario dar la merecida preeminencia a las estipulaciones del Tratado, según las cuales las decisiones del Órgano de Consulta tomadas por el voto de los dos tercios de los Estados, serán obligatorias para todos. Así, se abre una brecha en el reducto de las soberanías nacionales ilimitadas y aunque su aplicación se restrinja a un caso determinado, es patente que con ella se establece una regla democrática cuyos corolarios están a la

vista: la existencia de una legislatura que definiendo lo lícito y lo ilícito en las relaciones entre los Estados, sustituye en la vida internacional el principio de poder con el orden basado en la ley y propicie la libertad y la justicia”.

El T. I. A. R. —en cuyo preámbulo se contemplan de nuevo no sólo los “actos de agresión”, sino también “las amenazas de agresión” contra cualquier Estado americano— establece dos métodos o procedimientos, según se trate de un “ataque armado” propiamente dicho o de un acto, hecho o situación de otra naturaleza y consecuencias. En el primer caso cada una de las partes contratantes “se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. En cambio, cuando no se trata de ataque armado, el sistema de seguridad colectiva establecido en el Tratado se aplica, “a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido, o, en todo caso, las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”.

Con respecto al organismo militar aconsejado en el Acta de Chapultepec, la cuestión fué considerada en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en el año 1948, de la cual surgió el instrumento fundacional de la actual Organización Interamericana: La Carta de la Organización de los Estados Americanos, en cuyos arts. 44 al 47 se prevé la institución y funcionamiento del Comité Consultivo de Defensa integrado por las más altas autoridades militares de los países americanos como órgano asesor en los problemas de colaboración militar que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de los Tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva.

La Carta de la O. E. A. contiene además con referencia al tema subexamen un capítulo completo referido a la seguridad colectiva (capítulo V), cuyas disposiciones desarrollan básicamente los mismos principios recogidos en el T. I. A. R., del que vino así a constituir su confirmación, y la institucionalización en su capítulo XI de las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores que venían realizándose en la práctica desde la iniciación de la segunda guerra mundial, previéndolas en dos supuestos: a) Para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos; y b) Para servir de Órgano de Consulta en la aplicación del T. I. A. R. La evolución posterior del sistema defensivo de América y su perfeccionamiento se desarrollaron bajo el impacto en constante y creciente fuerza que significó la presencia en América del comunismo internacional en rol subversivo, denunciado ya en la citada IX Conferencia de Bogotá de 1948. La primera pauta de este nuevo signo lo dió la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

celebrada en Washington en el año 1951 al estallar la guerra de Corea. En dicha reunión se examinaron en profundidad los planes de penetración subversiva comunista y partiéndose de la premisa unánimemente aceptada de que "la acción subversiva no reconoce fronteras", se adoptó con respecto a la seguridad colectiva una trascendente resolución, la Resolución III sobre Cooperación Militar Interamericana. En sus considerandos se reconoció expresamente la necesidad de adoptar inmediatamente medidas para salvaguardar la paz y seguridad del Continente frente a las actividades del comunismo internacional y consecuentemente de desarrollar su capacidad militar para asegurar su legítima defensa individual y colectiva contra ataques armados; contribuir eficazmente a la acción de la Organización de los Estados Americanos contra la agresión a cualquiera de éstos y proveer en el más breve plazo posible a la defensa colectiva del Continente. La recomendación resultante señaló la necesidad de que las Repúblicas Americanas mantengan Fuerzas Armadas en condiciones tales que puedan estar prontamente disponibles para la defensa colectiva y cooperar entre sí en materia militar para desarrollar la potencia colectiva del Continente necesaria para combatir la agresión contra cualquiera de ellas.

La XX Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá en el año 1954, tuvo oportunidad de examinar nuevamente el desarrollo del sistema de seguridad sin adoptar empero decisiones efectivas, ya que tan sólo se declaró que "las actividades del comunismo internacional constituyen una intervención en los asuntos internos de los Estados americanos". Esta declaración, con alcance de formal advertencia a las Repúblicas Americanas, cobró dramática realidad a partir del año 1960 con motivo de la situación de creciente tensión que se produjo en la zona del Caribe, a raíz de la progresiva alineación del régimen cubano en el bloque de naciones comunistas. El primer indicio de ello lo constituyó la VII Reunión de Consulta de Cancilleres realizada en San José de Costa Rica en el año 1960, que condenó la intervención o amenaza de intervención de una potencia extracontinental en los asuntos americanos y acordó, en consecuencia, que "la aceptación por un Estado americano de una amenaza de intervención extracontinental pone en peligro la solidaridad y seguridad de América". Estos conceptos fueron reafirmados dos años más tarde en ocasión de celebrarse la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Punta del Este en el año 1962 con motivo de la formal proclamación cubana de su incorporación al bloque de naciones comunistas, que decidió la exclusión del Gobierno de Cuba de los organismos que integran la O. E. A. En el informe que la Comisión Interamericana de Paz elevó a dicha reunión, se describen las actividades subversivas del bloque chino-soviético y las del Go-

bierno de Cuba en América como actos de agresión política o de agresión no militar, que importan un ataque a la paz, seguridad y a la soberanía e independencia política de los Estados americanos, por lo que se aprobó una resolución en la que se urge "a los Estados miembros a tomar todas aquellas medidas que se consideren apropiadas para la autodefensa individual y colectiva, y cooperar en la medida deseable o necesaria para aumentar la capacidad de reacción ante las amenazas o actos de agresión, subversión u otros peligros para la paz y seguridad que provengan de la continua intervención en este hemisferio de las potencias comunistas". La notada resolución, como la que determinó la creación del Comité Especial de Consulta sobre Seguridad (Resolución II) destinado al asesoramiento de los Estados miembros en el campo de la seguridad, marcan hitos trascendentes en el proceso de integración defensiva del Continente. La seguridad de América no quedará ya librada a las medidas internas que cada Estado decida adoptar. Se ha reconocido que es necesario alcanzar un alto grado de cooperación internacional, a través de un permanente intercambio de información y de la concreción de planes conjuntos de defensa. En tal inteligencia por la misma resolución que creó el Comité Especial de Consulta sobre Seguridad se encomendó al Consejo de la O. E. A. la tarea de "mantener toda la vigilancia que sea necesaria para hallarse en condiciones de advertir contra cualquier acto de agresión, subversión u otros peligros para la paz y la seguridad, o sobre la preparación de tales actos provenientes de la continua intervención de las potencias comunistas en este hemisferio, y hacer recomendaciones a los Gobiernos de los Estados miembros con respecto a tales problemas". Tal atribución de autoridad, por la que se confiere a un órgano político la tarea de mantener vigilancia sobre las actividades subversivas en el Continente, constituyó otro paso más hacia la intensificación de la cooperación internacional en este campo. La etapa siguiente comenzó con la decisión adoptada por la citada Reunión de Consulta en el sentido de aplicar medidas con respecto al tráfico de armas con el Gobierno de Cuba que fué prohibido y con la autorización otorgada al Consejo de la O. E. A. para estudiar la posibilidad o conveniencia de extender la suspensión del comercio a otros artículos y suspender las medidas adoptadas cuando el Gobierno de Cuba demuestre su compatibilidad con los propósitos del sistema interamericano.

Esta nueva fase de la cooperación internacional para neutralizar la actividad subversiva del comunismo en América ha significado, en cuanto a procedimientos y medidas se refiere, una verdadera incorporación del sistema político de defensa de la O. E. A. dentro del sistema de seguridad colectiva interamericano.

La IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores reunida en Washington en el año 1964 para investigar la denuncia formulada por el Gobierno de Venezuela contra el Gobierno de Cuba por las actividades terroristas descubiertas en territorio venezolano realizadas con ayuda del régimen de Fidel Castro, vigorizó y amplió la esfera de validez del sistema, al acordar en su Resolución I "Advertir al Gobierno de Cuba de que si persiste en llevar a cabo acciones que posean características de agresión e intervención contra uno o más Estados miembros de la Organización, los Estados miembros preservarán sus derechos esenciales de Estados soberanos apelando al principio de autodefensa en cualquiera de sus formas: individual o colectiva, que podrá implicar el recurso a la Fuerza Armada hasta que el Organó de Consulta tome medidas para garantizar la paz y la seguridad del hemisferio".

Consecuente con tal resolución se acordó, de conformidad con las disposiciones del T. I. A. R., aplicar al Gobierno cubano las siguientes medidas: a) Suspensión de las relaciones diplomáticas y consulares. b) Suspensión de todo comercio directo o indirecto, excepto en alimentos, medicinas y equipo médicos que puedan ser enviados por razones de humanidad; y c) Suspensión de las comunicaciones por mar, excepto aquellas que se hagan necesarias por razones de humanidad.

El último acontecimiento tensional acaecido hasta el presente en el hemisferio, la crisis dominicana, provocó una nueva reunión del Organó de Consulta del Sistema (la X Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores), esta vez concretado mediante la constitución del Consejo de la O. E. A. en Organó Provisional de Consulta, de la que surgió la formación de una Fuerza interamericana de paz, concreción máxima que autoriza el sistema, la que actuó en suelo dominicano hasta la solución satisfactoria del conflicto interno allí producido. La progresiva obra de legislación interamericana que traduce la síntesis expuesta revela claramente que el sistema de seguridad colectiva adoptado libre y unánimemente por la comunidad americana con órganos, deberes y obligaciones que impone en determinadas situaciones hasta la cooperación militar multilateral, es una estructura que traduce la auténtica voluntad de América.

Las invocaciones a los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención en los asuntos domésticos de los Estados miembros, como reparos legales oponibles en el supuesto de que se efectivizarán en un caso dado algunas medidas contenidas en el sistema de seguridad colectiva vigente, carecen de toda virtualidad histórica y jurídica. La seguridad colectiva no es un mero concepto modelado por ciertas naciones en consecución de

sus objetivos políticos, sino que es un pleno sistema jurídico hondamente enclavado en el Derecho como auténtico producto de la evolución del orden internacional. Evolución que ya había anunciado la sociología al cambiarse la naturaleza de los medios del poder (político, militar, técnico y económico) que reclamaba nuevos esquemas sociales y jurídicos en los que se lograra la armonía entre las fuerzas desintegradoras y los principios de solidaridad.