

EL PROTOCOLO DE REFORMAS AL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA

ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO
El Colegio Nacional

EN LA REVISIÓN que en los últimos años ha venido haciéndose —por los órganos competentes de la OEA— del sistema interamericano, no hay la menor duda de que el instrumento que con mayor urgencia demandaba una revisión a fondo, más aún que la Carta de la Organización, era el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947.

El tratado de Río, de tan larga cuanto aciaga historia, ha sido la causa principal del creciente descrédito que, en la opinión pública de nuestros países, ha venido afectando a nuestra Organización regional. Con excepción de unas pocas y felices aplicaciones, que han tenido lugar cuando no estaban de por medio sino los intereses de países hermanos (como en el conflicto entre El Salvador y Honduras), en la generalidad de los casos el tratado ha desempeñado la función que el representante permanente de México en la OEA, embajador Rafael de la Colina, denunció alguna vez en los términos siguientes: “El TIAR ha sido el instrumento que más ha favorecido la acción preponderante de uno de los miembros de la Organización en una zona de nuestro continente, de gran valor estratégico y marcada inestabilidad política”.

Patentes están los casos cuya inspección justifica de sobra la afirmación del diplomático mexicano, desde la situación de Guatemala (1954) con la caída del gobierno de Arbenz, hasta las sanciones contra Cuba, después de su exclusión del sistema interamericano. Todo esto de manera directa, por la aplicación del TIAR para servir a los intereses de la potencia hegemónica, y de manera indirecta, según sigue diciendo De la Colina, para cohonestar la intervención unilateral norteamericana en Santo Domingo (1965) con la creación de una fuerza armada interamericana. Detrás de la letra de la Carta de la Organización —a la que se acudió para estas manipulaciones— estaba el espíritu del TIAR.

Si todo esto pudo hacerse al amparo o bajo la égida del tratado de Río, ha sido por el doble carácter que, como lo han destacado una y otra vez

sus comentaristas, reviste el tratado. En él confluyen el Acta de Chapultepec y el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Por este último aspecto, o sea en la reglamentación del ejercicio de la legítima defensa individual y colectiva en caso de ataque armado, el tratado está bien en general, y las críticas que se le han hecho han sido en puntos de detalle y de fácil enmienda y ajuste. Por lo primero, en cambio, el tratado ha sido muy seriamente impugnado, y con toda razón, por cuanto que en sus disposiciones incorpora sustancialmente un instrumento que, como el Acta de Chapultepec, fue concebido y redactado entre febrero y marzo de 1945, meses antes, por consiguiente, de que en la Conferencia de San Francisco fuera aprobada la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, si los redactores del Acta de Chapultepec no hicieron mal al articular en ella todo un esquema de seguridad colectiva con su consiguiente aparato de sanciones (no podían ellos saber lo que iba a acordarse en San Francisco) los redactores del tratado de Río no estaban ya en el mismo estado de inocencia, sino que debieron haber ajustado el Acta de Chapultepec a la Carta de San Francisco, dentro de la cual los organismos regionales están estrictamente subordinados al Consejo de Seguridad en todo lo concerniente a la seguridad colectiva. Desgraciadamente no lo hicieron así los miembros de la Conferencia de Petrópolis, como lo vemos hoy con harta evidencia, y de ahí la ilegalidad intrínseca del tratado de Río en varias de sus disposiciones entre las más fundamentales, y sus infortunadas aplicaciones, las cuales, en lugar de unirnos, nos han dividido, o como decía el mismo embajador De la Colina, "han quebrantado la solidaridad esencial de nuestros países y empañado la imagen de la Organización de los Estados Americanos en la América Latina".

Llevaría un libro, y a lo mejor de varios tomos, el hacer primero la historia del TIAR, de sus antecedentes y negociaciones, seguida luego de su exégesis y aplicaciones y, por último, de las reformas propuestas y sometidas a la firma y ratificación de los gobiernos americanos. No pudiendo hacer tanto en el espacio de que actualmente disponemos, hemos de limitarnos a la consideración de las reformas, al discutir las cuales irá saliendo, cuando fuere necesario, todo lo demás. Nuestra atención, por tanto, habrá de concentrarse, sin otro preámbulo, en el Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en la Conferencia de Plenipotenciarios de San José de Costa Rica, el 26 de julio de 1975.

LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSIAS

Dejando de lado los cambios de mera terminología, introducidos para acomodar el tratado —que es de 1947— a la nomenclatura actual de los

órganos de la OEA (de 1948) la primera reforma sustancial con que nos encontramos es la del artículo 2, cuyo texto actual, hasta este momento vigente, es el que sigue:

Como consecuencia del principio formulado en el Artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen 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 las Naciones Unidas.

El "principio" de que aquí se habla, el formulado en el artículo 1, es el de la condenación de la guerra, con la obligación concurrente de no recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza, según lo estipulado a este respecto en la Carta de las Naciones Unidas. Hasta aquí vamos por terreno llano, pero las dificultades empiezan con lo que sigue luego, y que a primera vista no hace sino trasladar al tratado regional la provisión del artículo 52.2 de la Carta de las Naciones Unidas, por virtud de la cual los miembros de las Naciones Unidas que sean partes además en acuerdos u organismos regionales, "harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad". En realidad, sin embargo, y según resulta del simple cotejo entre uno y otro texto, el TIAR va más allá de la Carta en dos puntos, a saber: en que obliga a las partes no simplemente a tratar de resolver la controversia, sino a "someterla" formalmente a alguno de los procedimientos de arreglo pacífico del sistema interamericano, antes de referirla a los órganos competentes de las Naciones Unidas, y en segundo lugar, al hacer de esto un requisito previo a la comparecencia de la parte interesada no sólo ante el Consejo de Seguridad, sino igualmente ante la Asamblea General, de la cual no habla para nada el artículo 52.2 de la Carta. De todo lo cual resulta que sin el previo sometimiento de la controversia a alguna de las instancias regionales y sin que haya recaído, al parecer, el dictamen o decisión consiguiente (de otro modo ¿qué sentido tendría la sumisión?) no es posible llevar al foro mundial la controversia.

De aquí nació en cierta época —en la época de John Foster Dulles— la tesis de la mediación regional como preámbulo forzoso a la instauración de los procedimientos de arreglo pacífico ante los órganos competentes de las Naciones Unidas. Y cuando en cierto momento, en 1954, pareció prevalecer esta tesis aún dentro del Consejo de Seguridad (donde se tomó como asunto de procedimiento la repulsa de este cuerpo a inscribir en su agenda la queja de Guatemala) el resultado fue, como lo hemos ponderado con antelación, la caída inmediata del gobierno de Jacobo Ar-

benz. "Contra ese gobierno —ha escrito Jiménez de Aréchaga— se incurrió en la más clara y grave denegación de justicia internacional: la negativa a dar audiencia al agredido. Se le cerraron las puertas de las Naciones Unidas cuando quería entrar a pedir auxilio."

No sólo por las dos innovaciones de que se ha hecho mérito está el TIAR en flagrante contradicción con la Carta, sino también por haber pasado por alto, simple y sencillamente, la terminante disposición del artículo 52.4 de la Carta, el cual, después de haber recomendado el recurso previo a los procedimientos de carácter regional, termina diciendo: "Este artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los artículos 34 y 35". Ahora bien, estos artículos consagran de manera absoluta, sin la menor cortapisa o restricción, por una parte la competencia del Consejo de Seguridad para investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a una fricción internacional o dar origen a una controversia, y por la otra el derecho de todo Estado miembro, de llevar cualquier controversia o cualquiera situación de la naturaleza antes descrita, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. Un derecho y una competencia, en suma, que mantienen toda su entereza en cualesquiera circunstancias. Era lo que había dicho, en 1954, el Secretario General Dag Hamarskjöld, en los términos siguientes:

Toda política que reconozca enteramente el papel que desempeñan los organismos regionales puede y debe proteger el derecho que la Carta confiere a los Estados miembros a ser oídos por la Organización.

Imponíase, por tanto, la reforma del TIAR en este artículo, para acomodarlo, sin contradicciones o excedencias, a la Carta de las Naciones Unidas. Hasta la delegación de los Estados Unidos, entusiastas defensores del tratado de Río, estuvo de acuerdo en este punto, por lo cual, por unanimidad y sin debate, la Conferencia de Costa Rica aprobó el siguiente texto reformado del artículo 2:

Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a resolver pacíficamente las controversias entre sí.

Las Altas Partes Contratantes harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el Sistema Interamericano, antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Partes de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas.

EL ATAQUE ARMADO

Dentro de los propósitos del tratado de Río, no tenía en rigor por qué haber figurado lo relativo a la solución pacífica de las controversias, la cual, por lo demás, se encuentra ampliamente reglamentada en el tratado especial sobre la materia, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá). Si se insertó en el TIAR la disposición del artículo 2, fue probablemente para recalcar, una vez más, la voluntad pacífica de las repúblicas americanas; y ya que estaba allí, fue bueno dejarlo en su lugar, aunque enmendándolo en la forma que ha quedado consignada. Con el artículo 3, en cambio, entramos directamente en la materia propia y específica del TIAR.

De acuerdo con una apreciación (que siempre me ha parecido muy inteligente) de la delegación norteamericana a la Conferencia de Petrópolis, el tratado de Río está construido sobre un sistema de coordenadas resultantes de la intersección de dos líneas perpendiculares entre sí, una de las cuales representaría la cualidad de la agresión y la otra la del agresor. En otras palabras, todo el complejo situacional y operacional del tratado resulta más inteligible si desde el principio se tiene en cuenta la doble distinción básica según que la agresión sea o no un ataque armado, y según que el agresor sea o no un Estado americano. Refiriéndose en primer lugar exclusivamente al ataque armado, y por parte de cualquier agresor, el texto actual del artículo 3 dispone lo que sigue:

1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte 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 Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

2. A solicitud del Estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del Órgano 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 párrafo precedente y de acuerdo con el principio de la solidaridad continental. El Órgano de Consulta se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar.

3. 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 6.

4. Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este Artículo en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

El párrafo primero del artículo que acaba de transcribirse quedó tal cual en el protocolo de reformas, con la sola enmienda de que la obligación de ayuda mutua se estipula ahora únicamente cuando el ataque armado sea dirigido contra un "Estado Parte" del tratado mismo y no, como en el texto actual, contra cualquier Estado americano.

No hay sino aplaudir esta reforma, porque es tan claro como la luz del día que las obligaciones del TIAR, como las de otro tratado cualquiera, deben ser recíprocas, y no aplicables a Estados no partes, que no tendrían, a su vez, ninguna obligación, con cuyo desnivel se origina una situación de manifiesta injusticia. ¿A santo de qué hemos de acudir, por ejemplo, en auxilio del Canadá, al no ser este Estado parte en el tratado? No deja de sorprendernos hoy, en la perspectiva del tiempo corrido desde entonces, que todo esto haya sido pasado por alto en la Conferencia de Quitandinha. Probablemente se pensó entonces que todos los Estados americanos, sin excepción alguna, habían de ser partes en el tratado de Río, y esta esperanza perduraba aún en 1948 al redactarse la Carta de la Organización de los Estados Americanos, de "Estados" y no de "Repúblicas" —esta última era la terminología tradicional— precisamente para dejar la puerta abierta al Canadá y los demás Estados americanos que fueran, por otro lado, miembros del *Commonwealth* británico. No es una conjetura, sino que consta así en las actas de la IX Conferencia Internacional americana, y sólo así podría explicarse que la solidaridad ante la agresión se haya hecho extensiva, sin otro distingo, a todo Estado americano. El tiempo, sin embargo, reveló la caducidad de aquella esperanza —o por lo menos su aplazamiento *sino die*— y de ahí la saludable corrección en el texto del artículo 3.

Esto por lo que ve a la condición del agredido, al plantearse, en caso de ataque armado, el *casus foederis*. En cambio, en lo tocante a la condición del agresor, no pudo desgraciadamente prosperar la enmienda introducida —y defendida con singular brillantez— por la delegación del Perú, al efecto de limitar el compromiso de ayuda mutua, e inmediata, al solo caso de la agresión intracontinental, o sea la consumada por un Estado americano. Según lo hizo ver con toda claridad la delegación proponente, el único Estado americano que no en teoría, sino en la realidad viviente del mundo de nuestros días, puede ser objeto de un ataque extracontinental, son los Estados Unidos. Ahora bien, los Estados Unidos, como cumplen a su condición de gran potencia mundial, están presentes, por sus fuerzas de todo género, más o menos por todo el mundo, y es injusto, por lo mismo, que nos arrastren a los demás estados del hemisferio occidental en un conflicto motivado por sus propios y exclusivos intereses.

En estas condiciones, no pasa de ser una *fictio iuris*, una enormísima ficción, la de que un ataque extracontinental contra los Estados Unidos sea considerado “como un ataque contra todos los Estados americanos”, y que de ahí resulte el “compromiso” de ayuda automática que impone el texto actual del tratado de Río, tan impopular entre nosotros por este aspecto y por los que después veremos.

No por esto, sin embargo, se desinteresaba la delegación peruana de la solidaridad entre todos los pueblos americanos, y al efecto proponía que en caso de ataque extracontinental quedaran en libertad los demás Estados —hasta la decisión del Órgano de Consulta— para ir en socorro del país agredido. Lo único que se quería cancelar para el futuro era el compromiso de hacerlo, con arreglo al texto vigente del tratado.

Es muy lamentable que no hayan podido imponerse las razones tan evidentes esgrimidas por la delegación peruana en favor de su enmienda, aunque la delegación mexicana fue una de las pocas que la votó favorablemente en casi todos los párrafos del nuevo artículo 3, y desde luego en la proposición cardinal de limitar el compromiso de ayudar a hacer frente al ataque al solo caso de que este último provenga de un Estado americano. En lugar de esto prevalecieron los antiguos hábitos mentales o los conceptos abstractos de paz indivisible, solidaridad ante la agresión y los demás consabidos lugares comunes y tan útiles, además, a la potencia hegemónica. Más aún, no sólo quedó vigente el compromiso de ayuda en caso de ataque armado “de cualquier Estado contra un Estado Parte”, sino que la “obligación” se reitera en los dos párrafos siguientes y que dicen exactamente lo mismo, con la sola diferencia de que el primero se refiere al ataque armado intracontinental y el segundo al extracontinental. Es inútil que el lector pase una y otra vez sus ojos por estos textos, por ver si puede detectar alguna diferencia de fondo entre uno y otro párrafo. Según lo dijo bien claro el representante de Guatemala, embajador Castillo Arriola, presidente del grupo de trabajo al que correspondió la redacción del nuevo artículo 3, no hay “ninguna diferencia respecto de esta obligación (la de la ayuda inmediata) según que el ataque sea intra o extracontinental”. Y esta apreciación la refrenda, en su informe final, el relator de la Comisión General, embajador Galo Leoro (Ecuador) al decir que la distinción entre ataque armado intra o extracontinental, “no conlleva diferenciación alguna en su efecto jurídico dentro de la mecánica del tratado”.

En lo único en que se logró quebrantar en algo el automatismo impositivo de la ayuda inmediata que ha de recibir, por parte de los demás, el Estado atacado —antes de la decisión del Órgano de Consulta— fue

en la calificación aditiva, propuesta por la delegación mexicana, de que estas "medidas inmediatas" las ha de determinar cada Estado parte "según las circunstancias". Según lo expresó el embajador De la Colina, esta restricción recalca el carácter "meramente potestativo" de la adopción de tales medidas; pero aun en el supuesto de que no se comparta esta interpretación, hay siempre un margen amplísimo de apreciación dentro del cual cada Estado parte podrá determinar, soberanamente, las medidas que considere conveniente adoptar y que no tienen por qué ser —como va de suyo— de índole militar.

Con estas explicaciones, resultará del todo inteligible, según creemos, el texto reformado del artículo 3:

1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado Parte será considerado como un ataque contra todos los Estados Partes y, en consecuencia, cada una de ellas se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

2. A solicitud del Estado o Estados Partes directamente atacados por otro u otros Estados americanos, y hasta cuando el Órgano de Consulta previsto en este Tratado tome una decisión, cada uno de los Estados Partes podrá determinar, según las circunstancias, las medidas inmediatas que adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el párrafo precedente.

3. En caso de ataque armado de origen extracontinental a uno o más Estados Partes y hasta cuando el Órgano de Consulta tome una decisión, cada uno de los Estados Partes podrá determinar, según las circunstancias, a solicitud del Estado o Estados Partes atacados, las medidas inmediatas que adopte en ejercicio de su derecho de legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y con la obligación estipulada en el párrafo primero del presente artículo.

4. Para los efectos de los párrafos 2 y 3 de este artículo, el Órgano de Consulta se reunirá sin demora, por convocatoria del Presidente del Consejo Permanente, con el fin de examinar las medidas inmediatas que hubieren adoptado los Estados Partes con base en el párrafo 1 del presente artículo y acordar las medidas colectivas que sean necesarias, incluso la acción conjunta que puedan emprender ante las Naciones Unidas a fin de que se hagan efectivas las disposiciones pertinentes de la Carta de dicha Organización.

5. Lo estipulado en este artículo se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe contra un Estado Parte, en la región descrita en el artículo 4 o en territorio bajo la plena soberanía de un Estado Parte.

6. Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este artículo en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

LA ZONA DE SEGURIDAD

Unos breves comentarios aún sobre el párrafo 5 del artículo que acaba de transcribirse. La "región" de que en él se habla y que se describe pormenorizadamente en el artículo 4 —llamada por otro nombre Zona de Seguridad— constituye el ámbito espacial de aplicación del tratado.

No creo necesario transcribir aquí el texto del actual artículo 4, que sería ininteligible sin la ayuda de un mapa de que no he podido disponer. Baste decir que se trata de una región inmensa que comprende, con una vasta extensión marítima adyacente, todo el continente de polo a polo, englobando así, aparte de las repúblicas americanas propiamente dichas, el Canadá, Alaska, Groenlandia y las regiones árticas y antárticas.

La Cancillería mexicana presentó una enmienda al efecto de limitar la zona de seguridad, con sentido objetivo y realista, al territorio continental, insular y marítimo (mar territorial y zona económica adyacente o de jurisdicción especial) de los Estados signatarios. Merecen transcribirse las sesudas consideraciones que, en apoyo de la enmienda, presentó el embajador De la Colina en los términos siguientes:

Es este artículo el que más claramente revela la doble influencia a que antes nos hemos referido, el de la Segunda Guerra Mundial y el de la emergente Guerra Fría, en el año en que se firmó el Tratado de Río.

La delimitación de la inmensa región geográfica descrita en el artículo 4o. no corresponde ya, a pesar de su magnitud, a las realidades de la nueva era de proyectiles nucleares intercontinentales, ni tampoco al desvanecimiento de la bipolaridad que engendró la Guerra Fría; a la emergencia de nuevos focos de poder y, sobre todo, a la relajación en la tirantez internacional que, como resultado de las recientes entrevistas en Moscú y en Washington entre los conductores de la política exterior de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, ha recibido el mundo con unánime aplauso.

Sólo uno de los Estados Miembros tiene obligaciones internacionales y militares en regiones apartadas de nuestro Continente y sólo esa nación es la que puede verse envuelta en incidentes cuya gravedad no es posible precisar desde el primer instante. Además, con posterioridad al Tratado de Río, se firmó el Tratado del Atlántico del Norte (OTAN o NATO) de resultados del cual sobrevino una especie de superposición de regiones protegidas por ambos instrumentos (Canadá y posesiones danesas y francesas en el norte del Atlántico).

Esto que dijo De la Colina es simplemente la razón escrita; pero una vez más prevalecieron los viejos hábitos mentales, con el resultado de que en la nueva zona de seguridad, prácticamente tan enorme como la actual, quedara también incluido el Canadá, por la peregrina razón de que, según dijo el representante del Brasil, así no habría que enmendar el tratado

en la hipótesis de la adhesión a él por parte de aquella potencia. De la nueva zona no quedó fuera sino Groenlandia, por ser parte integrante del territorio de Dinamarca, pero al sur del continente se amplió la zona, dizque por dar mayor protección a las líneas de navegación o a ciertas islas. A México, al votarse su enmienda, le acompañó tan sólo el Perú. La potencia hegemónica, con sus acólitos, continuaron despachándose con la cuchara grande.

LA AGRESIÓN DISTINTA DEL ATAQUE ARMADO

Con todos sus defectos, tales como la dilatación geográfica por la zona de aplicación del tratado, o por la condición del agresor (de cualquier continente) el artículo 3 no merece mayores reproches, por estar encuadrado específicamente dentro del ataque armado y, por consiguiente, dentro de la Carta de las Naciones Unidas, que autoriza, en esta hipótesis, el ejercicio de la legítima defensa individual y colectiva. Por otra parte, el ataque extracontinental (la objeción de mayor peso en contra del citado artículo) es una posibilidad cada día más remota en consonancia con el espíritu de la *détente*, o simplemente por la estrategia de la disuasión, sobre la cual, y pese a todos sus peligros, está articulado el armamentismo de las grandes potencias. Por el contrario, todas o casi todas las aplicaciones del tratado de Río, y desde luego las que más nos han amargado y dividido en la comunidad interamericana, han tenido su origen en el actual artículo 6, cuyo texto es el siguiente:

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la 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 Órgano 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 caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

Como lo hizo ver la delegación mexicana al pugnar con toda energía por su desaparición, todo cuanto se quiera puede caber dentro de la hipótesis de "una agresión que no sea ataque armado". No hay acto alguno que con cierta dialéctica y al calor de la pasión política, no pueda calificarse como de agresión y poner en movimiento, por lo mismo, todo el mecanismo de sanciones del tratado. No es la imaginación lanzada a vuelo, sino las aplicaciones rigurosamente documentadas del TIAR las que así lo certifican. Bastará con aludir a un par de casos.

Por unas tristes armas que se encontraron abandonadas en una desierta playa venezolana, y que se supuso ser (aunque nunca se demostró) de procedencia castrista, la IX Reunión de Consulta declaró "agresor" al gobierno de Cuba y decretó en su contra, con excepción de la fuerza armada, todas las sanciones previstas en el tratado.

Unos años antes, la X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954) había aprobado, con el voto en contra de Guatemala y la abstención de México, la tristemente célebre Declaración Foster Dulles, por virtud de la cual, "el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos que pondría en peligro la paz de América". En esta forma quedó configurada para lo que pudiera ofrecerse (y desde luego para derribar al gobierno legítimo de Guatemala) la llamada agresión ideológica, la cual, ya tan discutible de suyo, no fue en aquel caso sino la camisa de fuerza impuesta a un Estado soberano para impedirle regirse por el sistema político que más le agrade, por la simple razón de ser el "de una potencia extracontinental". Increíble parecerá en el futuro que cosas como éstas hayan podido escribirse y aprobarse, pero así fue, porque tal como están redactados los artículos 6 y 9 del tratado de Río, no hay nada que no pueda caracterizarse como acto de agresión, si así lo resuelve la reunión de consulta.

A par de la indicada enmienda supresiva propuesta por México, urgía también una enmienda aditiva en el mismo artículo 6, al efecto de calificar de "grave" (esto por lo menos) la "afectación" que con los actos allí descritos pueda hacerse de la inviolabilidad o la integridad territorial, o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado parte en el tratado. Con el celo que los Estados suelen poner en la invulnerabilidad de tan preciosos atributos, su afectación, para ellos, puede resultar del acto más insignificante, como el negarse la otra parte, digamos, a saludar a nuestra bandera; pero no es el caso de poner el grito en el cielo ni de poner en movimiento, por estas nimiedades, la maquinaria del TIAR.

Con la adopción de las dos enmiendas mexicanas que acabamos de comentar y con otros oportunos retoques, el artículo 6 (que ahora pasa a ser el 5) salió notablemente mejorado, sobre todo por la supresión de la peligrosa frase de la "agresión que no sea ataque armado", en cuyo lugar se introdujo una referencia al nuevo artículo 9, en el cual se listan los actos que en el futuro han de tenerse como actos de agresión. La obligación de ayuda mutua, además, se circunscribe a los Estados partes en el tratado, y como ya no se trata del ataque armado, la obligación no nace-

sino después del acuerdo que al efecto tome el Órgano de Consulta. En un nuevo párrafo, por último, se contempla la hipótesis de la agresión a "cualquier otro Estado americano", pero tan sólo al efecto de acordar las medidas que convenga tomar en interés de todos y no como un *casus foederis*. El texto del nuevo artículo 5 es el siguiente:

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Parte fueren afectadas por un acto de agresión de los determinados conforme al artículo 9 de este Tratado, que no caiga bajo el régimen del artículo 3, o por un conflicto o hecho grave que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que deban tomarse en ayuda del Estado Parte afectado y las medidas y gestiones que convenga adoptar y realizar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier otro Estado Americano fueren afectadas por un acto de agresión de los determinados conforme al artículo 9 de este Tratado o por un conflicto o hecho grave que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas y las gestiones que convenga adoptar y realizar para la defensa común y el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

LOS TIPOS DE AGRESIÓN

Por razones de método, y así sea rompiendo un poco el orden numeral de los artículos, creo preferible continuar con el tratamiento del problema de la agresión dentro del tratado de Río. A este efecto, convendrá ante todo tener ante los ojos el texto actual del artículo 9:

Además de otros actos que en reunión de consulta puedan caracterizarse como de agresión, serán considerados como tales:

- a) El ataque armado, no provocado, por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado;
- b) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado Americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial, o laudo arbitral, o a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.

Como puede verse, este artículo no enumera sino dos tipos de agresión, siendo innecesaria, además, la mención del primero, el ataque armado, del que se ocupa con todo detalle, como de una situación muy *sui generis*, el artículo 3. En lo demás, el artículo 9 otorga una licencia ilimitada a la reunión de consulta para que pueda caracterizar como actos de agresión

los que le pareciere. Imponíase, por tanto, la reforma del artículo, con el fin de darle cierta pauta constrictiva, en este particular, al Órgano de Consulta.

Afortunadamente la Conferencia de Costa Rica pudo tener ante sí —y tomarla como guía— la autorizada definición de la agresión que algunos meses antes, el 14 de diciembre de 1974, había adoptado la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 3314 (XXIX). Por haber pasado a nuestro instrumento regional, habrá que explicitarla en pocas palabras.

La histórica Resolución representa el término de un largo proceso de codificación, emprendido desde los tiempos de la antigua Sociedad de las Naciones y proseguido, por muchos años, en un comité especial de las Naciones Unidas, para convenir, si fuere posible, en una definición de la agresión. Ahora bien, según se vio desde el principio y fue confirmándose con creciente evidencia a medida que pasaba el tiempo, era prácticamente imposible dar una rigurosa definición, por género próximo y diferencia específica, de un fenómeno que, como la agresión, no se deja encerrar tan fácilmente dentro de los consabidos cánones aristotélicos de la definición. De ahí que, muy juiciosamente por cierto, el comité especial haya decidido orientar sus trabajos hacia la adopción de una definición de tipo mixto, que tuviera en cuenta tanto la conceptual como la descriptiva.

En lo primero, en lo conceptual, hemos de reconocer que el comité especial no fue precisamente muy original; pero a cambio de esto, y eludiendo prudentemente innovaciones peligrosas o que no hubieran contado con el consenso común, el comité prefirió colocarse en el terreno firme del texto de la Carta de las Naciones Unidas, limitándose a reproducirlo sin otra variante que la de pura forma en la nueva oración gramatical. Lo que la Carta prohíbe en el artículo 2.4, el uso de la fuerza, se convierte en definición de la agresión, con el solo añadido de que ha de ser precisamente la “fuerza armada”, lo cual estuvo bien, para no dejar abierta la puerta a coerciones de otro tipo que podrían fácilmente configurarse como actos de agresión. Tan sencillo como esto —como el huevo de Colón— fue lo que los doctos juristas del comité especial pudieron proponer, al cabo de tantos años, como definición de la agresión. No habrá sido muy brillante, pero fue lo único que logró obtener el consenso.

En consonancia con la definición conceptual, limitada al empleo de la fuerza armada, viene en seguida la definición descriptiva, la enumeración de distintos actos de agresión, tales como invasión, bombardeo o bloqueo, todos ellos igualmente determinados por la fuerza armada, inclusive la permisión de que el territorio de un Estado sea utilizado para poder des-

de allí perpetrar tales actos. Nada en absoluto de la llamada agresión ideológica o económica. Se admite, es verdad, la agresión indirecta, la agresión por intermediario, como dice Schwarzenberger (*aggression by proxy*), pero aun esta última se circunscribe al "envío de bandas armadas" de un territorio contra el otro, dejando fuera, por consiguiente, la simple tolerancia o inclusive el adiestramiento de tales bandas, por maniobra que sea su intención hostil.

La resolución 3314 añade en seguida que la enumeración de los actos en ella mencionados como constitutivos de agresión, no es exhaustiva, por lo que el Consejo de Seguridad podrá determinar cuáles otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta. Al expresado órgano corresponde, en efecto, esta determinación sin taxativa alguna, en los términos del artículo 39 de la misma Carta.

Al incorporar en el texto del nuevo artículo 9 del TIAR la definición de la agresión —la conceptual y la descriptiva— adoptada por las Naciones Unidas, se estipuló igualmente, en términos análogos, que el Órgano de Consulta podrá configurar otros actos como constitutivos de agresión, pero a condición de que sean "equiparables por su naturaleza y gravedad a los contemplados en este artículo". Con esto se introdujo cierta restricción en la facultad de apreciación libérrima que en este punto tiene, en el texto actual del tratado, el Órgano de Consulta; y tanto por esta modificación como por haberse ajustado en general al texto de las Naciones Unidas, es de aplaudirse la reforma del artículo 9 en los términos siguientes:

1. La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con las Cartas de las Naciones Unidas, o de la Organización de los Estados Americanos o con el presente Tratado.

El primer uso de la fuerza armada por un Estado, en contravención de los instrumentos antes mencionados, constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, aunque el Órgano de Consulta puede concluir, de conformidad con dichos instrumentos, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad.

Ninguna consideración, cualquiera que sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión.

2. Con sujeción a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo y de conformidad con ellas, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

a) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de otro Estado, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efec-

tiva de otro Estado o el ataque armado por un Estado, contra el territorio o la población de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;

b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;

c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;

d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado;

e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentren en el territorio de otro Estado con el consentimiento del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo respectivo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;

f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;

g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

3. El Órgano de Consulta podrá determinar qué otros casos concretos sometidos a su consideración, equiparables por su naturaleza y gravedad a los contemplados en este artículo, constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de los instrumentos anteriormente mencionados.

LAS SANCIONES DEL TRATADO

De la mayor importancia, dentro de la mecánica del tratado de Río, es el capítulo de las sanciones, cuya enumeración la encontramos en el texto actual del artículo 8, a saber:

Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada.

La enumeración de tales medidas —y, por consiguiente, el artículo que las previene— no tiene de suyo nada de criticable. Si realmente estamos en presencia de una auténtica agresión o de un acto de parecida gravedad, y si el Estado responsable no se aviene por las buenas a desistir de su ac-

itud, no habrá otro remedio que la coacción —en una gradación que puede ir hasta la fuerza armada— para hacerle entrar por la vía del derecho. Son las mismas medidas, además, que las previstas, dentro del organismo mundial, en la Carta de las Naciones Unidas.

La dificultad, y muy seria por cierto, está en determinar si el organismo regional puede o no aplicar dichas medidas por sí y ante sí, de su propia y exclusiva autoridad, o si ha de contar previamente con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El artículo 53.1 de la Carta dispone, en efecto, que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad”. Ahora bien, y desde el momento en que la Carta no define en parte alguna lo que debe entenderse por “medidas coercitivas”, cabe preguntar si tienen este carácter las enumeradas, en términos casi idénticos, tanto en los artículos 41 y 42 de la Carta de San Francisco, como en el artículo 8 del TIAR.

Nadie ha discutido jamás que tenga carácter de medida coercitiva el empleo de la fuerza armada, y por más que el tratado de Río omita, aun en este caso, mencionar el requisito de la previa autorización del Consejo de Seguridad. Pero las demás medidas ¿tienen, sí o no, el mismo carácter?

Sería interminable el querer trasladar aquí, así fuera en sus líneas más esquemáticas, la polémica que sobre esto se ha trabado por años, y que está aún lejos de terminar. Me limitaré a fundar mi opinión personal, en el sentido de que sí son también medidas coercitivas aquellas que no implican el uso de la fuerza armada y que aparecen enumeradas en el artículo 8, con dos argumentos capitales. El primero, el de carácter finalista, por decirlo así, lo debemos a Hans Kelsen, y consiste en la simple observación de que tales medidas las decreta el Consejo de Seguridad “para hacer efectivas sus decisiones” (art. 41 de la Carta) o como dice Kelsen, “para constreñir a los Estados recalcitrantes a obedecer dichas decisiones”. Ahora bien, si “constreñir” no es lo mismo que coaccionar (en latín *coercere*, de donde “coercitivo”), que se me explique, porque yo no la veo, en qué está la diferencia.

El segundo argumento, largamente desarrollado por el profesor Paolillo, del Uruguay, es el que resulta del texto de la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a la cual (art. 5) la “acción” que pueda tomar el Consejo de Seguridad no es sino de dos tipos, “preventiva o coercitiva”. No hay un tercer tipo de acción: *tertium non datur*. Ahora bien, es obvio que las medidas del artículo 41 de la Carta (trasladadas al artículo 8 del TIAR) no son medidas preventivas, tanto por su carácter ejecutivo como porque de las medidas provisionales o preventivas ha hablado antes

la misma Carta en el artículo 40. Tendrán que ser entonces, si la lógica tiene algún valor, medidas coercitivas.

En conclusión, no tiene sentido, ni ante la lógica ni ante la gramática, el querer circunscribir a la sola acción militar la coacción o la "coerción", como si el derecho interno, por su parte, no conociera otras sanciones o coacciones distintas de la sanción penal.

Si los razonamientos anteriores son correctos, de ellos resulta que el Órgano de Consulta debe recabar la autorización previa del Consejo de Seguridad cuando quiera que trate de aplicar cualquiera de las medidas del artículo 8. Pero ni por asomo se menciona la necesidad de esta autorización, ni siquiera tratándose del empleo de la fuerza armada (medida coercitiva a todas luces y ante cualquier criterio) en el texto actual del artículo 8, que pasó tal cual, sin la menor modificación en este punto, al protocolo de reformas. La enmienda introducida por la delegación mexicana, al efecto de hacer necesaria la referida autorización, fracasó lamentablemente.

No por esto, sin embargo, no por el silencio del tratado en este punto, queda excluido, en cualquier contingencia del futuro, el recurso al Consejo de Seguridad para impugnar las medidas coercitivas que pretendan aplicarse sin su autorización por parte del organismo regional. Tanto la Carta (art. 103) como el TIAR (art. 10) reconocen categóricamente la prevalencia incondicional de la Carta de las Naciones Unidas por sobre cualquier otro convenio internacional. De esto no hay duda, y lo que, por el contrario, es más que dudoso, es que algún día tengamos una interpretación inequívoca del Consejo de Seguridad sobre lo que, en definitiva, haya de entenderse por "medidas coercitivas". Una declaración semejante, honesta y sincera, es algo que no conviene a los miembros permanentes del propio Consejo, en cuyo interés está más bien el mantener indefinidamente la actual indecisión exegética para poder así estimular, cuando lo crean oportuno, la acción regional en el área que respectivamente controlan o, por el contrario, oponerse a la de otros bloques. La indecisión ha de seguir flotando, y a esto hemos de resignarnos.

En dos cosas, sin embargo, y por obra igualmente de mociones mexicanas, pudo mejorarse el texto actual del TIAR en el mismo capítulo de las sanciones. Una de ellas fue la distinción, introducida en el nuevo artículo 23, entre medidas "recomendadas" y medidas "decididas" por el Órgano de Consulta, siendo obvio —y así lo expresa el artículo— que sólo las segundas son de aplicación obligatoria por los Estados partes. Esta distinción conlleva desde luego un elemento de discreción y flexibilidad en

el tratamiento de hechos o situaciones a menudo tan disímiles, y permite, además, alcanzar algo que en la práctica tiene tanta importancia como lo es el consenso moral. Es fácil imaginar, en efecto, que todos puedan convenir en la deseabilidad de adoptar esta o aquella actitud, pero que, por razones especiales, a ciertos Estados no les sea posible adoptarla en lo que a ellos concierne. En un caso semejante, nada mejor que suscribir una simple recomendación, la cual, por sí sola, podrá tener, además, un gran efecto disuasorio con respecto al posible agresor.

A la mayor elasticidad del tratado, a su variable aplicación en vista de las circunstancias, contribuye también la provisión (inserta en el nuevo artículo 20) de que por una votación simplemente mayoritaria de los Estados partes puedan dejarse sin efecto las sanciones acordadas por una mayoría de dos tercios, porque la mayoría simple revela que no existe ya la mayoría calificada que respaldó aquella decisión. Fue así como pudieron levantarse las sanciones contra Cuba, y esta válvula de escape permitirá siempre revisar las decisiones del Órgano de Consulta cuando fuere necesario.

LA SEGURIDAD ECONÓMICA

Tanto en la conferencia de Costa Rica, como en las comisiones que la precedieron volvió a discutirse vivamente el tema de la seguridad económica, considerándola como el necesario complemento, cuando no el fundamento mismo de la seguridad política. Volvió a discutirse, decimos, porque ya desde 1947, al elaborarse el TIAR en la conferencia de Quitandinha, hubo un vigoroso movimiento tendiente a insertar en el texto mismo del tratado que se estaba negociando, ciertas cláusulas sobre seguridad económica. Fue sobre todo la delegación cubana (de la Cuba precastrista) la que lo propugnó con mayor ahínco, argumentando que mal puede concebirse un tratado de asistencia recíproca que lo sea tan sólo contra la agresión armada y no también contra la agresión económica, la cual puede ser, en sus efectos, tanto o hasta más grave que la primera. Como prueba al canto citaba el embajador Belt una ley norteamericana que, al fijar de manera arbitraria y unilateral el precio del azúcar, afectaba muy seriamente a la economía cubana.

En aquella ocasión, sin embargo, no fue posible que estas ideas pasaran al texto del TIAR, pero se estipuló el compromiso de que todo ello habría de ser materia de un convenio especial sobre cooperación económica. Formalmente se ejecutó el compromiso, porque al año siguiente (1948) se suscribió el Convenio Económico de Bogotá en la IX Conferencia Inter-

nacional Americana. Pero este instrumento nació muerto, como si dijéramos, a causa de las numerosas reservas de que fue objeto por la delegación de los Estados Unidos, sin cuya cooperación no es posible pensar en un sistema auténtico de seguridad económica interamericana. Fue sobre todo a propósito del régimen jurídico de las inversiones extranjeras donde se enfrentaron en Bogotá, una vez más, dos tesis o posturas irreconciliables: la de la América Latina, cifrada en la soberanía política y económica del Estado receptor, y la de los Estados Unidos, según la cual la inversión extranjera debe rodearse de tales privilegios y garantías que equivalen prácticamente, para el Estado receptor, a un régimen de capitulaciones. El afrontamiento bogotano terminó con la histórica frase de Antonio Carrillo Flores, al decir que si su país hubiera de escoger entre las inversiones extranjeras y su Constitución, México prefiere quedarse con su Constitución.

La oposición radical entre una y otra tesis se mantiene hasta hoy sin atenuaciones o variantes. Shakespeare mismo no alcanzó a ver hasta qué punto creaba en Shylock un personaje inmortal, porque tal como entonces, está hasta hoy. En el foro mundial, los Estados Unidos votaron en contra de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y la razón de la negativa fue sobre todo la disposición del artículo 2.2c de la Carta, por la que se somete a la legislación local la nacionalización o expropiación de bienes extranjeros, aunque con el deber, expresamente consignado, de “pagar una compensación apropiada”. Y en el foro regional, en la Conferencia de Costa Rica, la delegación de Estados Unidos fue la única en arrojar su voto negativo, contra 20 votos a favor y ninguna abstención, al ponerse a votación el artículo que no figura en el texto actual del TIAR, el numerado ahora como artículo 11, y que dice como sigue:

Las Altas Partes Contratantes reconocen 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 de los Estados Americanos, mediante mecanismos adecuados que serán establecidos en un tratado especial.

Es un compromiso para el futuro, un “compromiso histórico”, como acostumbra decirse hoy en la política italiana, aunque ciertamente de muy larga ejecución, por la actitud bien conocida de la potencia hegemónica. De cualquier modo, el propósito que él expresa está ahora incorporado al nuevo texto del tratado de Río, junto con las demás reformas que le han limado en algo los dientes para darle, en parte por lo menos, mayor realismo y flexibilidad. Tal vez esté aún más dentro de la guerra fría que dentro de la *détente*, pero aquí como en todo lo demás, el progreso

no va por saltos. Ya será mucho, por lo pronto, que pueda algún día entrar en vigor el protocolo de reformas, cuando aún está muy lejos de reunirse el número de dos tercios de estados signatarios y ratificantes, estipulado en el mismo protocolo. Como lo han dicho nuestros mayores espíritus, continuamos siendo el continente de la esperanza.