

## LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN IBEROAMÉRICA: LA INTERVENCIÓN NORTEAMERICANA Y DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ZONAS DE CONFLICTO

Por ÁLVARO DE ARCE Y TEMES

Iberoamérica ha entrado en un periodo de paz y seguridad que nunca hasta ahora habían conocido las repúblicas que conforman esta parte del continente americano. Desde finales de los años setenta comienza a perfilarse en el conjunto de estas naciones unos fuertes movimientos políticos que desean, de una forma u otra, terminar con los gobiernos *de facto* que habían emergido en el campo de la política al amparo de la Doctrina de Seguridad Nacional, patrocinada por Estados Unidos para frenar los movimientos marxistas, tanto políticos como guerrilleros, y que habían alcanzado una gran preponderancia desde la revolución cubana cuyo régimen castrista estaba respaldado por la Unión Soviética, dentro de la estrategia global de confrontación Este-Oeste, durante el periodo de la guerra fría.

Los norteamericanos, sin embargo, y a partir del Gobierno del presidente Carter (1), comienzan a cambiar su política de apoyo a los regímenes militares, sobre todo en aquellas repúblicas en donde el movimiento político interno estaba mejor configurado con los viejos partidos tradicionales que, desde distintas posiciones ideológicas, solicitaban la vuelta a regímenes democráticos.

---

(1) Jimmy Carter fue proclamado presidente de Estados Unidos, el día 21 de enero de 1976, como candidato del Partido Demócrata. Perdió su reelección frente al candidato republicano Ronald Reagan en 1979.

En algunos países habían unido sus fuerzas en unos «frentes opositores» que englobaban las más variadas y a veces contradictorias formaciones políticas. El intento último de los uniformados por crear desde el poder agrupaciones políticas civiles que apoyaran los programas de sus «procesos» o sus tradicionales ideas conservadoras, fracasaron con el tiempo, bien por su poco éxito en las urnas o porque comenzaron a surgir en todas las naciones unos cambios políticos como nunca se habían producido, no tan sólo con el traspaso del poder político a los civiles, sino también por la profundización en la remodelación de unos ejércitos que habían tenido un protagonismo atípico durante los últimos 40 años.

## **Introducción**

Dentro del marco de la seguridad regional la paz se encontraba en entredicho al proliferar no tan sólo el rechazo civil al poder militar ante la impotencia de terminar con las guerrillas o agrupaciones radicales, sino por que también, y salvo excepciones, la guerrilla marxista se había convertido en la abanderada de los desposeídos, por lo cual se libraban verdaderas guerras civiles apoyadas, directa o indirectamente, por la Unión Soviética o Estados Unidos en el espacio estratégico de su confrontación a escala mundial.

Prácticamente en todas las naciones iberoamericanas, a finales de los años setenta, la seguridad y la paz entre los pueblos era dictada desde las altas instancias de la nación por gobiernos militares o por presidentes civiles apoyados por los uniformados en lo que se dio en llamar «democracias tuteladas». Las crisis institucionales o los resquebrajamientos de los partidos tradicionales producían unas «crisis democráticas» para las que no se disponían de unos resortes institucionales fuertes, debido a que los propios partidos políticos no se ponían de acuerdo en la solución del conflicto ni en algunas Constituciones la designación automática del sucesor al presidente era aceptada de facto por las agrupaciones políticas, debido a la pertenencia del designado por la Carta Magna, normalmente, al partido que se encontraba en el poder, y que las demás fuerzas políticas querían derribar.

Esto era tan axiomático que desde los primeros años de la década de los ochenta hasta la actualidad, las Constituciones fueron revisadas bien desde Asambleas Constituyentes que redactaron nuevos textos, o también desde el pacto o consenso de los partidos que mayoritariamente apro-

baban las reformas de la «primera Ley de Leyes» en los Congresos de los Diputados o en las Asambleas Nacionales, o utilizando el referéndum como norma legal de obligado cumplimiento en la que de una manera directa es el pueblo quién ratifica el texto presentado.

Sin embargo, y antes de seguir adelante, debemos de subrayar que la participación activa de los militares en la política activa fue en muchas ocasiones acompañada de un importante apoyo civil. En sus gobiernos participaron destacados personajes políticos sin partido que contribuyeron, de manera decisiva, al mantenimiento de los regímenes militares que trataban de consolidar su poder desde unas posiciones antimarxistas que iban acompañadas siempre de la creencia generalizada de que la institución militar debía de ser considerada como la «garantía de la paz y el orden interno». Desde una perspectiva histórica podemos subrayar que en un gran número de ocasiones los militares se aprovechaban de las crisis políticas que surgían en estas repúblicas, para erigirse con el poder presidencial como «árbitros» en las quiebras democráticas o institucionales considerándose los «salvadores de la patria».

Desde Washington, los que durante años estuvieron protegiendo los gobiernos militares, se dieron cuenta que la paz y la seguridad que deseaban en esta zona del hemisferio, salvo excepciones, a finales de los años setenta no sólo se habían vuelto contra ellos, sino que en las repúblicas centroamericanas las guerrillas desarrollaron unas «guerras de baja intensidad» a las que fue difícil encontrar una estrategia para vencerlas en el campo de batalla. Además en Nicaragua se había instalado un régimen marxista, tras la dictadura del presidente Somoza, y el mando político de los comandantes era muy similar al de Castro en Cuba. Por su economía y la escasa ayuda que Estados Unidos permitió que recibieran del exterior, el Gobierno del presidente Reagan presionó política y militarmente para que fuera el pueblo quien en unas elecciones libres eligiera su destino. La paz tenía que llegar bien mediante una intervención directa norteamericana en las «guerras de baja intensidad», o con ayuda militar indirecta y económica, como sucedió en Honduras, en El Salvador y con poco éxito en Guatemala. Norteamérica deseaba que el «patio trasero» de sus fronteras alcanzase cuanto antes la paz, para restablecer la seguridad regional que ellos diseñaron en esta zona del hemisferio.

Las denuncias de las violaciones de los derechos humanos en gran parte de los países iberoamericanos, comenzaron a resaltarse en los medios de comunicación a nivel internacional, lo que obligó a Washington a denunciar

algunos regímenes militares, entre ellos el chileno, ante las presiones de las internacionales de los partidos europeos que reclamaban la vuelta a la democracia en estos pueblos.

El ex presidente norteamericano Richard Nixon resumía así la situación en el año 1983, en pleno apogeo de lo que no llegó a ser un enfrentamiento Este-Oeste:

«La mayor amenaza para la paz no procede de la posibilidad de un conflicto directo entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sino de la contingencia de que una pequeña guerra estable en el Tercer Mundo arrastre a las dos superpotencias a iniciar la escalada hacia una mundial (...). Si nuestro objetivo es una verdadera paz debemos encararnos con las condiciones reinantes en el Tercer Mundo que provocan conflictos y guerras.»

«Si existe alguna crítica justificable sobre la política estadounidense en América Latina que pueda aplicarse a todos los gobiernos desde la Segunda Guerra Mundial, es la que hemos persistido en aportar demasiada ayuda militar y no suficiente ayuda económica a nuestros amigos y aliados en la zona (...).»

«Por decirlo con indulgencia, la política de Estados Unidos hacia América Latina desde la Segunda Guerra Mundial si bien ha estado llena de buenas intenciones ha resultado inadecuada, inepta, y lo peor de todo, ha sido prolija en caprichosas arrancadas y paradas» (2).

### **Los antecedentes inmediatos a la paz y la seguridad en Iberoamérica a finales del siglo xx**

Con la llegada al poder del presidente Reagan (3) y mientras Washington desea la vuelta de los militares a sus cuarteles, también se observa su decisión por controlar el «patio trasero» de la «casa americana». Ante todo, desde el Norte, los republicanos apuestan porque sean civiles los que «pre-

---

(2) NIXON, R., *La verdadera paz. Una estrategia para Occidente*; pp. 118-134; Editorial Planeta; Madrid, 1983.

(3) Ronald Reagan fue investido como presidente de Estados Unidos, el día 20 de enero de 1981, y agotó los dos periodos presidenciales con que la Constitución americana permite desarrollar este cargo.

sidan» la política y la guerra en Centroamérica, «apoyados» incondicionalmente por las Fuerzas Armadas que *de facto* son las que diseñan la política y la guerra a realizar: los que mandan. Aunque en el recuerdo de muchos iberoamericanos sólo está presente el carácter anticomunista del presidente Reagan, no hay que olvidar que a su llegada al poder se encontró con la titubeante política exterior de su predecesor, el presidente Carter, ante cuestiones muy difíciles de abordar dentro del continente americano.

Reagan reconoce en sus *Memorias* que lo primero que pensó para poder conseguir la paz, dentro de la seguridad en el hemisferio, era «¿cómo detener el avance del comunismo en Latinoamérica sin que los pueblos latinoamericanos pensasen que el Tío Sam era para ellos una amenaza mayor que el comunismo? (4)». De aquí que mientras «permitía» que en el sur del continente las transiciones democráticas se fueran realizando sin causar muchos traumas entre los partidos tradicionales y las agrupaciones que formaban coaliciones de distinto signo, combatió con toda su fuerza y consecuencia a la guerrilla marxista centroamericana, hasta el punto de que no dudaba en invadir un país de esta zona si caía en manos comunistas. Aunque esta opinión no sea la que transmite Reagan en sus escritos, tampoco la niega tajantemente cuando señala:

«Yo estaba decidido a que el mundo libre no perdiese Centroamérica o más países del Caribe (...). Pero teníamos que ir con mucho cuidado. En la mente de muchas gentes de América Latina, Estados Unidos eran el “Gran Coloso del Norte” que en el pasado había estado demasiado dispuesto a enviar a sus Infantes de Marina a interferir en sus gobiernos (...). Después de Vietnam yo sabía que muchos norteamericanos tendrían muy pocos deseos de enviar sus hijos a Centroamérica, y yo no tenía la intención de pedirles que lo hicieran» (5).

Reagan había enviado por medio de sus canales diplomáticos a los gobiernos de toda América, al sur del Río Grande, el siguiente mensaje: «os ayudaremos a hacer las cosas que tengáis que hacer, pero no vamos a tratar de hacerlas por vosotros» (6). La demostración más palpable fue cuando tomó la decisión de ayudar a los británicos —en su apoyo logístico en la isla Asunción, en pleno océano Atlántico— en la guerra de las Malvinas. Los

---

(4) REAGAN, R., *Una vida americana*; p. 246; Editorial Plaza y Janés; Barcelona, 1991.

(5) REAGAN, R., *Una vida americana*; pp. 246 y 247; obra citada.

(6) REAGAN, R., *Una vida americana*, p. 248; obra citada.

argentinos habían invadido el archipiélago que siempre reclamaron como parte de su país, pero los británicos nunca han querido descolonizar este territorio que dentro de la estrategia y la seguridad colectiva regional carece de importancia, por los alineamientos y posiciones de la República Argentina. Reagan trató de convencer al general Galtieri que no fuera a una guerra por estas islas ya que Gran Bretaña nunca permitiría que una nación de «cuarto orden» le hiciese frente, con la fuerza de las armas, en plena época de la guerra fría.

El emisario de Reagan, el secretario de Estado Alexander Haig, no convenció al gobierno *de facto* que la *Task Force* enviada desde el Reino Unido no dudaría en expulsar de las islas Malvinas «a los invasores argentinos». A pesar de que el general Wernon Walters trató de que su traducción al castellano del mensaje de Reagan fuera comprendido por un compañero de armas, de que nada podrían hacer en este conflicto, si continuaba lo que en medios internacionales era considerado como «una invasión», los militares argentinos continuaron con su «operativo» produciéndose un enfrentamiento entre dos naciones occidentales en aguas y tierras del hemisferio americano, lo que ocasionó la primera guerra entre un país iberoamericano y otro europeo en lo que va de siglo. El Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca (TIAR) no funcionó en favor de Argentina, porque a nadie le interesaba enfrentarse directamente con Washington.

Lo que aparece en el nuevo campo político de la estrategia de la seguridad y paz en Iberoamérica, patrocinada por Estados Unidos, son dos cuestiones bien claras: la primera es que el continente suramericano debe buscar en el juego político de los partidos, con unas elecciones libres y democráticas, así como en el reconocimiento de la defensa de los derechos humanos, la transición pacífica de los regímenes militares a unas democracias constitucionales que deben consolidarse con el transcurso del tiempo; y, en segundo lugar, que los norteamericanos respetarán y apoyarán el entendimiento de los pueblos centroamericanos para que con los menores traumas posibles terminen con sus enfrentamientos mediante unos acuerdos de paz llevados a cabo desde perspectivas regionales, como es el caso de «Contadora» y los «Acuerdos de Esquipulas II», y con la intervención de Naciones Unidas en el proceso de reconciliación y puesta en marcha de políticas socio-económicas y militares para que pongan fin a estos conflictos y aseguren la paz en la zona, precisamente cuando la guerrilla a la que se combate pierde todo su discurso marxista, ante el fracaso político-económico del comunismo.

El antiguo Sistema Interamericano de Defensa no fue capaz de reaccionar ante estos conflictos y no contribuyó en nada al arreglo pacífico de las controversias dentro y fuera de cada país, de aquí que hoy se cuestione su eficacia y se hable de una revisión tanto a nivel global como regional. El secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Joao Clemente Baena Soares, manifestaba con respecto a la creación de una nueva institución que asumiera los aspectos de la seguridad regional que:

«Crear una nueva organización sería un exceso burocrático y, además, no puedo imaginarme qué otro tipo de institución podría formarse (...).»

«Siempre he sostenido la necesidad de promover una profunda discusión sobre este concepto a la luz de las nuevas circunstancias de los años noventa. La situación mundial y regional de hoy es muy distinta a la de hace tiempo. Ya no existe un enemigo externo, el comunismo internacional, aunque si otros serios retos regionales como el terrorismo y narcotráfico y podemos identificar muchos otros, según entendamos el concepto de seguridad a nivel colectivo.»

«Lo necesario es discutir sobre qué entendemos por seguridad colectiva y esa es la esencia del TIAR. Un acuerdo que aún está vigente y al cual ningún país ha renunciado. Este ejercicio si me parece conveniente, más que la idea de crear una nueva organización» (7).

Para nosotros se deberían tener en cuenta, cuando se discute la posibilidad de configurar un nuevo texto sobre seguridad regional, las situaciones por las que actualmente atraviesa Iberoamérica mientras se consolida la paz en esta parte del hemisferio:

1. Si no se encuentran unas medidas adecuadas para luchar contra la pobreza, no se puede hablar de paz ni a nivel regional ni interna en estos países.
2. El respeto por los derechos humanos y el reconocimiento y promoción de la población indígena a la vida política, es condición *sine qua non* para que no vuelvan a producirse en el futuro «conflictos sociales de

---

(7) BAENA SOARES, J., «La OEA debe dar respuesta a los desafíos de seguridad», *Revista Española de Defensa*; pp. 68-69. Madrid, junio de 1993

alta intensidad», como ya han aparecido en algunas repúblicas. La paz en los regímenes políticos democráticos no estará definitivamente consolidada hasta que no se encuentren soluciones adecuadas para el desarrollo integral de una gran masa social cada vez más empobrecida.

3. La necesidad de reforzar las instituciones, ante situaciones de crisis, con una clara separación de los poderes del Estado de una manera democrática y sin el intervencionismo partidista, deberá ser una cuestión prioritaria para alcanzar la consolidación de la «paz política».
4. La promoción de la educación, como elemento que contribuya a consolidar la paz, con el conocimiento de los derechos y deberes por todos los ciudadanos, será algo esencial para la superación del subdesarrollo de estos pueblos.
5. La vertebración de las Fuerzas Armadas como una Institución del Estado, bajo el poder del Ejecutivo, deberá garantizar el cumplimiento de la Constitución frente a amenazas internas o externas, y de algunos uniformados que pretendan «salvar» a la nación como alternativa política.
6. La lucha contra el narcotráfico, la corrupción política y el enriquecimiento ilícito, deberá convertirse en una de las principales causas que debe defender todo gobierno que garantizará el ordenamiento jurídico con medidas adecuadas en el esclarecimiento de los hechos y en la duración de las penas impuestas a los culpables.
7. La creación de un marco adecuado dentro de la OEA, en el que se estudie el futuro concepto de seguridad regional, convocando una conferencia extraordinaria dentro del seno de la OEA, y poner al día el TIAR deberá ser una tarea a medio y largo plazo que tendrán que asumir todas las repúblicas de Norte a Sur.
8. Promover un Tratado de Seguridad Colectiva del Hemisferio, partiendo de los acuerdos regionales que ya se han firmado, con el futuro puesto en una colaboración estrecha entre todos los países americanos, y dentro del marco de la cooperación militar y de la seguridad bilateral o subregional, será algo que tendrán que abordar para antes del año 2000 los políticos iberoamericanos.

La firma de acuerdos sobre desarme y medidas de prevención de conflictos, es cuestión que deberá seguir adelante para consolidar la paz en el continente y no se reproduzcan enfrentamientos como los acaecidos entre Perú y Ecuador, Haití, Panamá y la isla de Granada.

## **El Congreso de Panamá (1826) como paradigma a la introducción de los tratados o pactos sobre seguridad y defensa**

Hay que reconocer que en el estudio de lo que hoy conocemos como problemas de seguridad y defensa, así como los tratados sobre la paz que buscan solucionar por métodos pacíficos las diferencias que aparecen entre las naciones, los congresos que se celebraron desde la independencia en los antiguos territorios españoles en América, marcan el inicio de lo que no concluyó hasta casi mediados del siglo xx. De la lectura de los tratados y acuerdos de los congresos americanos del pasado siglo podríamos decir, sin lugar a equivocarnos, que fueron los precursores de las alianzas de los pactos defensivos que a nivel regional surgieron en el mundo contemporáneo, así como los «adelantados» en el estudio de los ejércitos supranacionales que aunque nunca llegaron a ser ratificados su creación por los Parlamentos de las incipientes repúblicas, sí vienen a demostrarnos el interés que por aquellas fechas ya existía entre las naciones iberoamericanas que emergían dentro del concierto internacional, sobre estas materias.

La primera demostración del interés por los temas relacionados con la seguridad y defensa, aparece ya en la carta que Simón Bolívar envía a las Repúblicas de Colombia (formada por entonces por los actuales territorios de Venezuela, Ecuador, Colombia y Panamá), México, Río de la Plata, Chile y Guatemala (que abarcaba los territorios de lo que hoy conocemos por Centroamérica junto con Panamá). Bolívar señalaba sus deseos de que en el Congreso de Panamá (22 de junio al 15 de julio de 1826), y después de quince años «de sacrificios consagrados a la libertad de América» se puedan discutir las cláusulas y declaraciones programáticas para obtener «el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino», para que las que él llama «antiguas colonias españolas».

En la convocatoria del Congreso solicita a los gobiernos de las repúblicas que envíen a sus representantes a una Asamblea de Plenipotenciarios, recordando la llamada que en 1822 ya había hecho como presidente de la República de Colombia, a los Gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires, «para que formásemos una confederación y reuniésemos, en el istmo de Panamá (...) una Asamblea de Plenipotenciarios de cada Estado», y que en su primer mensaje ya subrayaba la necesidad «de que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tra-

tados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias» (8).

Aunque el Congreso de Panamá fue para Bolívar una de sus grandes realizaciones, con los deseos de crear una Gran Confederación Iberoamericana, al final, como sucedió en los siguientes congresos celebrados en el hemisferio hasta que se celebró la I Conferencia Internacional Americana en Washington, no llegó a ratificarse el texto que se había redactado en la Convención y en cuya redacción aparecían, por aquel entonces, cuestiones nuevas en las relaciones internacionales en cuanto a lo que en la actualidad se conoce como temas sobre la seguridad regional, y los ejércitos supranacionales.

Lo que en un principio tuvo el carácter de una Liga, se proclamó después como un Tratado en cuyo preámbulo se habla de «un pacto perpetuo de amistad firme e invariable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de las Partes». Las naciones que por aquel entonces formalizaron la asistencia de sus representantes, aunque algunos de ellos no llegaron a Panamá por diversas causas, conocieron la redacción del texto de lo que fue llamado Tratado, Liga y Confederación Perpetua suscrito por las Repúblicas de Colombia (Venezuela, Ecuador y Colombia), Centroamérica (hoy Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador), los Estados Unidos Mexicanos y Perú. Asistieron a las reuniones observadores de Gran Bretaña y de Holanda.

Argentina, Bolivia, Brasil y Estados Unidos designaron delegados, pero por diferentes causas no llegaron a Panamá. Chile se adhirió al Congreso pero por razones legales no pudo nombrar a tiempo a su delegado.

Dentro del texto del Tratado y tras una serie de discusiones se llegó a las transacciones consignadas en los artículos 1, 15 y 16. En el primero de ellos se habla de que las partes contratantes «se obligan y comprometen a levantar y mantener, en pie efectivo y completo de guerra, un ejército de sesenta mil hombres (60.000) de Infantería y Caballería», señalando en el mismo la proporción que cada república debía de tener de soldados (9). En

---

(8) ACOSTA SAIGNEL M., *Introducción a Simón Bolívar*; p. 189; Editorial Siglo XXI; México, 1983.

(9) La Gran Colombia 15.200; Centroamérica 6.750; Perú 5.250; y los Estados Unidos Mexicano 32.750.

el artículo 15 se contempla la composición de la Marina Confederada incluyendo los cañones que deben llevar a bordo cada unidad de la Flota, que estaba compuesta por tres navíos, diez fragatas, ocho corbetas, y una goleta. En la redacción del artículo 16 se subrayaba el número de navíos de guerra que deberían asignarse a cada una de las repúblicas (10).

Hay que señalar que muy pronto los sueños por crear un Ejército y una Marina permanente iberoamericana, como deseaba Bolívar, sufrieron unas grandes restricciones. Para Liévano Aguirre, «persuadidas las delegaciones presentes en Panamá de que un ejército propio de la Liga daría margen en el futuro a la formación de una estructura política continental superior a los Estados contratantes, resueltamente se opusieron a la histórica concepción bolivariana» (11).

Sin embargo, se optó por lo señalado en el artículo 4 del Tratado de la Alianza que dice:

«Los contingentes de tropas se pondrán, llegado el caso de obrar en defensa de las Partes contratantes, bajo la dirección y órdenes del gobierno que van a auxiliar, bien entendido que los cuerpos auxiliares han de conservar bajo sus jefes naturales la organización, ordenanza y disciplina del país a que pertenezcan.»

De esta forma no se llegó a lo que deseaba Simón Bolívar que era crear un «ejército mantenido por la Confederación independiente de las Partes constitutivas», pero hay que subrayar que la idea bolivariana también fracasó en los Congresos que más tarde, durante los siglos XIX y mediados del XX tampoco consiguieron aprobar Estados Unidos. A nivel internacional tampoco lo formaron ni la Sociedad de Naciones, las Naciones Unidas —como órgano permanente de la seguridad colectiva a escala mundial—, y aún hoy en día, con motivo de la guerra de los Balcanes, tampoco se ha avanzado mucho en la creación de una fuerza regional de seguridad europea capaz de conseguir la paz en la antigua Yugoslavia.

Las tropas de la actual Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son las que tienen que pacificar los antiguos territorios de Yugos-

---

(10) Colombia, un navío y cuatro fragatas; Centroamérica, una coberta y dos bergantines; los Estados Unidos Mexicanos, dos navíos cuatro fragatas, seis cobertas y tres bergantines.

(11) LIEVANO AGUIRRE, I., *Bolívar*; p. 339; Ediciones de Cultura Hispánica; Madrid, 1983.

lavia, porque ni las Naciones Unidas ni la Unión Europea disponen de un ejército permanente para mantener la paz en el continente, y el incipiente ejército europeo, dentro de la Unión Europea Occidental, tiene menos desarrollada la normativa que Bolívar había expuesto en el Congreso de Panamá, en términos comparativos a las épocas a las que nos referimos.

Queremos subrayar con esto que el «sueño bolivariano» aún sigue siendo una utopía en el mundo de la seguridad colectiva a escala mundial o regional, pero que hace más de siglo y medio ya se trató de este asunto en el I Congreso de los países iberoamericanos y en los siguientes que se celebraron bajo el nombre de Conferencias Internacionales Americanas; destacando que en el celebrado en Santiago de Chile, en 1856, se firmó, aunque no fue ratificado, el Tratado Continental de Alianza y Asistencia Recíproca en el que aparecían los mismos principios sobre seguridad continental que se enunciaban en el de Panamá y Lima (1848).

### **Los congresos y las conferencias internacionales americanas sobre los Tratados de Defensa Nacional Colectiva y la Paz**

La insistencia en la idea de buscar soluciones a los problemas que pudieran aparecer en el continente americano, después y durante la independencia de los territorios españoles de ultramar que llevó consigo la creación de nuevos Estados, hizo que se convocaran una serie de reuniones, convenciones y congresos, en donde se trató, de manera profunda y reiteradamente, las cuestiones que hoy conocemos bajo el nombre de «seguridad y defensa», palabras y conceptos que aparecieron en los textos de algunos de los acuerdos y tratados que se elaboraron y firmaron durante el pasado siglo y el actual.

Después del Congreso de Panamá la idea sobre cómo defender las incipientes repúblicas que iban emergiendo en el mapa de América, hizo que durante el siglo XIX los distintos y diversos acuerdos y tratados surgidos de los congresos americanos, aparecieran en sus redacciones los problemas que pueden surgir sobre la paz y la seguridad de los pueblos.

Así aparece en el Congreso de Chile (1856) la firma de un Tratado Continental de Alianza y Asistencia Recíproca, en el que se incorporaron los mismos principios de «solidaridad continental» que fueron redactados en el Congreso de Panamá (1826), y que se fundamentaban en la contribución al mantenimiento de la paz entre las naciones de la Confederación, así como se enunciaron las medidas a tomar para llegar a una solución

pacífica, en caso de que surgieran diferencias entre los países americanos o con cualquier otro Estado fuera de la región.

En el congreso o reunión celebrado más tarde en Washington, noviembre de 1856, aparecieron las mismas ideas con respecto a la seguridad colectiva y se firmó, aunque tampoco fue ratificado, el Tratado de Alianza y Confederación, semejante al Tratado Continental de Chile.

Pero fue en el II Congreso de Lima, celebrado entre noviembre y abril de 1864 y 1865, en dónde con más fuerza aparecen los deseos de que las naciones firmantes de los Acuerdos sobre Seguridad y Defensa suscriban dos tratados relacionados con la defensa del continente y reclamen soluciones pacíficas para las controversias entre los Estados firmantes y la solidaridad de todos ellos en los problemas que puedan surgir para alguna de las Partes que suscribieron los acuerdos. En el primer tratado —de los cuatro aprobados— su texto nos habla sobre la unión y alianza defensiva, y en el segundo, se refiere a la conservación de la paz, creando para ello nuevos mecanismos para la solución pacífica de las controversias. Participaron en esta reunión nueve países (12). No asistieron los representantes de Estados Unidos porque se encontraba inmerso en una guerra civil entre el Norte y el Sur. Volvió a insistirse en este congreso en la creación de un «ejército interamericano» como medio de disuasión para evitar conflictos.

Todas estas ideas expuestas por los plenipotenciarios de las naciones que fueron emergiendo en las antiguas tierras españolas de América, han tenido un alto valor expositivo a la hora de estudiar la historia de la seguridad colectiva permanente a nivel regional. Desde luego no era la época propicia para que estos debates tuvieran el éxito que se pretendía, pero debemos de subrayar que durante aquellos periodos aún se estaba consolidando la independencia de sus pueblos, y que de las naciones que asistieron al Congreso de Panamá, nacieron a su vez otras más, que llegaron a este siglo con la última independencia de la antigua Gran Colombia, con el reconocimiento internacional de un nuevo Estado: Panamá.

Pero de los deseos por jugar un *rol* importante en lo que hoy conocemos por seguridad y defensa, y sobre todo destacarlo a la hora de buscar antecedentes, tenemos al secretario de Estado norteamericano, James G.

---

(12) Argentina, Bolivia Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Venezuela y Perú.

Blaine, quién en noviembre de 1881 y apoyado por el presidente Garfield —que poco después fue asesinado— envió a todos los presidentes de las repúblicas iberoamericanas un mensaje en el que señalaba que Estados Unidos querían celebrar un congreso, en donde entre otras cosas, «se consideraría y discutiría los medios de prevenir las guerras entre los países de América». No debemos olvidar que entre los pocos conflictos internacionales que se libraron en Iberoamérica nos encontramos con el que tuvo lugar entre Chile, Bolivia y Perú, conocido por el nombre de la «Guerra del Pacífico». La nota enviada por Blaine a las repúblicas iberoamericanas, señalaba algo que nunca llegó a cumplirse en el contexto de las relaciones internacionales entre los países iberoamericanos, y la potencia hegemónica del Norte:

«Estados Unidos tomarán parte en las deliberaciones del congreso (que se celebró más tarde) sobre un mismo pie (*sic*) que las demás naciones en él representadas, y con la leal intención de considerar cualquier solución propuesta no sólo por lo que importa a su propio interés ni con la mira de que se sienta su poderío, sino como una entre muchas naciones coordinadas e iguales entre sí.»

Fue la I Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington del 20 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, la que reunió a más delegaciones del continente hasta entonces asistentes a estos congresos. Había sido el interés del que también era secretario de Estado norteamericano cuando se convocó la anterior, que no se celebró, James G. Blaine, quién esta vez sí estaba respaldado por una ley votada en el Congreso. En la disposición se señalaba, como uno de los puntos principales a discutir y recomendar, la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos entre los países del continente de manera pacífica.

Desde entonces se han celebrado varias conferencias en las que se discutió sobre el concepto de seguridad regional y sobre la paz, y se llegaron a ratificar, por vez primera, acuerdos sobre las soluciones de los «diferendos» que podrían suscitar, sobre todo en el campo fronterizo o soberanía de territorios. En 1923 en Santiago de Chile (V Conferencia Internacional) se firmó un tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos, también conocido por el Pacto Gondra, al ser el gran político uruguayo considerado como el hombre que consiguió, por primera vez, una relación de especial importancia entre los países americanos, como fue la prevención y solución pacífica de los conflictos, que más tarde sería ratificada por los respectivos gobiernos. En el año 1908 se construyó en Washington la «Casa de las Américas», como lugar de encuentro de todas las

personalidades que acudían a Estados Unidos en busca de ayuda o de cooperación con los gobiernos o representantes del Congreso o del Senado, así como con los hombres de negocios de la potencia hegemónica del Norte que fue quien dirigió, casi siempre, la política interamericana en el contexto de las relaciones internacionales.

También debemos de destacar la Conferencia de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en diciembre de 1936, en cuya convocatoria participó activamente el presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, en donde en carta dirigida a los presidentes de las repúblicas señalaba que el motivo de esta conferencia era:

«Determinar en qué forma podría protegerse mejor el mantenimiento de la paz en las repúblicas americanas.»

Ante la Segunda Guerra Mundial los norteamericanos se interesaron mucho por todo lo concerniente a la seguridad, paz y neutralidad de los países iberoamericanos; de aquí que se celebrasen las primeras reuniones de consultas, aprobadas en la VIII Conferencia Internacional Americana, (Lima, diciembre de 1938), y se reuniesen en Panamá (1939), en La Habana (1940), y Río de Janeiro (1942), en donde se creó la Junta Interamericana de Defensa (13).

Aunque desde el primer momento el protagonismo norteamericano se hizo bien patente, debido a convertirse muy pronto Estados Unidos en una gran potencia, y tras la Segunda Guerra Mundial alzarse con el liderazgo del espacio occidental como única nación con poder militar suficiente para enfrentarse a la Unión Soviética y a los demás países del Pacto de Varsovia, con respecto a Iberoamérica, fue muy clara en cuanto a que no permitió que ninguna nación europea se inmiscuyera en la seguridad regional del hemisferio, aún a pesar de que su intervencionismo político-militar fue cuestionado, en distintas épocas, no sólo por sectores importantes de los países de su mismo continente, sino también por algunas naciones europeas y países del este (14).

---

(13) Para un conocimiento mayor sobre lo que se ha dado en llamar Sistema Interamericano de Defensa, véase el trabajo publicado por este mismo autor en *Cuaderno de Estrategia* número 74, pp. 129-156; bajo el título general «El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana»; CESEDEN; Ministerio de Defensa; Madrid, 1995.

(14) ARCE Y TEMES Á. DE, *Introducción al Sistema Interamericano...; obra citada.*

Aunque su enemigo estratégico estaba en Europa, Estados Unidos propició, desde la Presidencia de Roosevelt y Truman, la creación de unos órganos de toma de decisiones que en cuanto a la seguridad regional podríamos señalar que se encuentran plasmados en la Conferencia sobre Seguridad Colectiva Regional, celebrada en Río de Janeiro en 1947, y en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá 1948.

Después de la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en México 1945, los Estados Unidos se dieron cuenta que a pesar de las muchas discusiones que podrían surgir en la ayuda a la seguridad regional, con sus intervenciones de principios de siglo en Centroamérica y en el hemisferio sur, era necesario que su área de influencia continental fuera de Norte a Sur. Por esto se recordó a los países que en Dumbarton Oaks trataban de redactar la carta de Naciones Unidas, que en cuanto a lo concerniente a la seguridad regional ellos ya llevaban discutiendo y firmando tratados y acuerdos con las repúblicas de todo el continente, durante 55 años atrás, sobre cuestiones para la solución de conflictos entre países, fórmulas para el mantenimiento de la paz entre los Estados del área americana, y «reuniones de consultas» para atender a posibles amenazas exteriores contra algún país del hemisferio.

Después de intensas discusiones los norteamericanos consiguieron que en el capítulo VIII, y en el artículo 52, la Carta no se opusiera «a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (...), siempre que sean compatibles con principios de la Carta de Naciones Unidas.

Precisamente por contar ya con acuerdos regionales de seguridad colectiva, que además abanderaban ellos mismos desde Washington, consiguieron que en el artículo 51 de la Carta se reconocieran sus tratados regionales:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, *individual o colectiva*, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y las seguridad internacionales (...).»

No debemos de olvidar que, además de respetarse así lo que hasta ahora venía haciendo Estados Unidos en su hemisferio, al ser uno de los cuatro países con derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, era la hora de plasmar en documentos oficiales lo que había defen-

dido en los pasillos y salas de juntas en los edificios de Dumbarton Oaks, y lo que había aprobado pocos meses antes en la Conferencia de México, en donde se adoptaron acuerdo sobre la Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano, resolución XII, además de la resolución VIII que trataba sobre la Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana, más conocida como el «Acta de Chapultepec». En esta resolución se aprobó que sus disposiciones fuesen incorporadas a un tratado posterior, que fuera suscrito por los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

### **Antecedentes y tratados actuales relacionados con la seguridad regional colectiva y la solución a las controversias**

Con todos estos antecedentes deberíamos ante todo destacar el protagonismo que las repúblicas americanas han tenido desde su independencia o creación, dentro del Derecho Internacional, y de lo que entendemos como cuestiones relacionadas con «la paz y la seguridad colectiva».

#### *Antecedentes*

Aunque fue a finales del siglo XIX en la I Conferencia Internacional Americana (1889-1890), celebrada en Washington, en donde se desarrollaron y perfeccionaron los mecanismos para el arreglo pacífico de las controversias entre los Estados americanos o algún otro no perteneciente al continente, no debemos de olvidar, sino de destacar que desde las primeras reuniones, congresos o conversaciones de los plenipotenciarios que se celebraron a partir del Congreso de Panamá (1826), estos pueblos siempre tuvieron presente las cuestiones que se debaten ahora, a finales del siglo XX, en otros foros internacionales sobre seguridad regional y creación de «ejércitos multinacionales».

Como antecedente principal de la cuestión, con respecto a la busca de soluciones pacíficas a los conflictos que pueden surgir entre los países, nos encontramos con el Primer Tratado de Arbitraje Obligatorio (15), fir-

---

(15) La II Conferencia Internacional Americana se celebró en México, del 22 de octubre de 1901 al 31 de enero de 1902. En ella se aprobaron nueve tratados o convenciones, siendo el noveno el Tratado de Arbitraje Obligatorio, que tenía no sólo el nivel de suscribirlo, sino también el de su ratificación por cada país, para que fuera de obligado cumplimiento.

mado en la II Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en México (1901-1902) y que entre otras cosas señala la obligación de someter a la decisión de arbitraje todas las controversias que no pudieran solucionarse por vías diplomáticas, «siempre que no afecten ni a la independencia del país ni al honor nacional» (16). El documento prevé también el establecimiento de una Comisión Internacional de Investigación.

El siguiente documento que se hace cargo del análisis de estos temas se redacta y se firma en la V Conferencia. En el Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, conocido como el Tratado Gondra, suscrito en Santiago de Chile el 23 de marzo de 1923 en su preámbulo se dice que la «paz armada» podríamos diseñarla cuando las naciones exageran el balance militar y de armamento, «más allá de las necesidades de la seguridad interior y de la soberanía e independencia de los Estados». Precisamente desde este análisis del poderío militar de cada país, de acuerdo a las posibles amenazas a las que tendrá que hacer frente, tanto externas como internas, se estudian hoy los límites de los efectivos militares en personal humano, presupuesto para la defensa, y material bélico. Precisamente sobre estas coordenadas se firmó en Europa, en Viena, en el año 1990, el Acuerdo sobre Limitación de Armas Convencionales en Europa, que prevé una disminución escalonada de personal y material en las antiguas repúblicas del Pacto de Varsovia y en los países pertenecientes a la OTAN.

El mismo Tratado aprobó el establecimiento de dos Comisiones Permanentes de Arbitraje (Washington y Montevideo) cuyas resoluciones o informes no tuvieron la consideración de sentencias judiciales. Debemos señalar que el Tratado Gondra fue suscrito por 21 repúblicas y 20 lo ratificaron, entrando en vigor en octubre de 1924. Todo conflicto se llevará a las comisiones y se invocará el citado Tratado, cuando no puedan ser solucionados por las vías diplomáticas o de diálogo.

En los años 1928-1929 tuvo lugar en Washington la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, en la que se aprobaron tres instrumentos para la solución de controversias: el primero de ellos es la Convención General de Conciliación Interamericana; el segundo el Tratado General de Arbitraje Interamericano y el tercero el Protocolo de Arbi-

---

(16) Artículo 1 del citado Tratado que fue firmado por nueve países y ratificado sólo por seis, y entró en vigor el 31 de enero de 1903.

traje Progresivo. A través de estos tres documentos se pudo elevar a las más altas instancias internacionales los más variados conflictos y controversias surgidas entre las repúblicas americanas. En la Convención General de Conciliación Interamericana (1929) se declararon permanentes a las Comisiones de Investigación y Conciliación, en donde estarán representados todos los países que hayan suscrito el Tratado Gondra. En la VII Conferencia Internacional, celebrada en Montevideo, se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana de 1929.

La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, antes mencionada, (Buenos Aires, del primero al 23 de diciembre de 1936) se desarrolló ante el temor de que en el continente se pudiera llegar a situaciones que se estaban produciendo en otras regiones estratégicas de Europa, Asia y África. La Conferencia tenía como motivo principal poner los medios necesarios para proteger a todo el hemisferio de cualquier amenaza interna o externa a la paz. En esta reunión se estableció un nuevo procedimiento de «consultas» el cual se fue desarrollando poco a poco hasta su adecuación en el Tratado de Río. En Buenos Aires se aprobaron dos importantes resoluciones: la Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz y el Protocolo Adicional relativo a No Intervención, aparte de otros instrumentos interamericanos. Dentro de las sesiones sobre temas del estudio de la paz, nos encontramos con el Tratado Anti-bélico de No Agresión y de Conciliación, también denominado Pacto Saavedra-Lamas, que suscribieron seis países iberoamericanos y que más tarde no solamente los restantes Estados del sistema interamericano, sino también once países europeos. El propósito del mismo fue condenar las guerras de agresión y la incorporación por la fuerza de territorios conquistados por las armas (17).

Sin embargo en la actualidad, y a pesar de que el peso de los organismos y de los tratados del continente americano deja mucho que desear, por la falta de iniciativas y entendimiento de las Partes, para nosotros tres son los pilares desde donde se construye la nueva estrategia de los organismos que se preocupan de la seguridad regional colectiva del continente.

---

(17) Los países europeos que se adhirieron al Tratado fueron Bulgaria, Checoslovaquia, España, Finlandia, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, Rumania, Turquía y Yugoslavia.

Dejando para otro análisis si deben convivir pactos o sistemas de seguridad defensiva a nivel regional, con otros subsistemas respaldados por acuerdos subregionales, como sucede en la actualidad con los de «carácter comercial y de cooperación; o si sería mejor establecer un nuevo sistema de defensa americano», debemos analizar someramente cómo se encuentra en la actualidad el «sistema regional de seguridad colectiva» en el continente americano.

### *El Acta de Chapultepec 1945*

Antes de analizar los tres pilares en los que se asienta el Sistema Interamericano de Defensa, debemos de referirnos al Acta de Chapultepec, firmada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en México, el tres de marzo de 1945, y en la que en sus «considerandos» nos dice que ante la situación del mundo hace imperiosa, «la unión y solidaridad de los pueblos americanos para la defensa de sus derechos y el mantenimiento de la paz internacional». Que las normas para garantizar la paz y la solidaridad entre las naciones del hemisferio, «es un medio eficaz de contribuir al sistema de seguridad mundial y de facilitar su implantación». Subrayando, en el espíritu del documento, lo que dice la «Declaración», en su punto tercero:

«Todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será, de acuerdo con la parte tercera de esta Acta, considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que lo firman.»

En la parte tercera del Acta se señala que:

«La Declaración y las recomendaciones anteriores establecen un acuerdo regional para tratar asuntos concernientes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales susceptibles de acción regional en este hemisferio.»

En cuanto a las «recomendaciones», el Acta es bien explícita:

«Con el fin de hacer frente a las amenazas o actos de agresión (...) contra cualquiera de las repúblicas americanas, los gobiernos de estas repúblicas deberán considerar, de acuerdo a los procedimientos constitucionales, la celebración de un tratado que estipule las medidas encaminadas a conjurar tales amenazas o actos por medio del empleo (de una serie de medidas que van desde) “el retiro de los jefes de las misiones diplomáticas” (hasta) “el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión”.»

La respuesta a esta exposición de motivos vino ratificada con:

1. La firma del TIAR, aprobado en la Conferencia de Río de Janeiro, en 1947, sobre «seguridad colectiva regional».
2. La Conferencia para la Reorganización del Sistema Interamericano, dentro de la IX Conferencia Internacional Americana y en donde se aprueba, entre otras cosas, la Carta de la OEA.
3. El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, que recoge la gran mayoría de las consideraciones que sobre este asunto se encontraban disgregadas en diversos procedimientos establecidos en tratados anteriores.

### *El Tratado Internacional de Ayuda Recíproca y su Protocolo*

Ante todo debemos de señalar que el TIAR procuró ser compatible con los postulados de la Carta de Naciones Unidas, en cuanto a lo relativo a las medidas a tomar en caso de un ataque armado. Así por ejemplo en su artículo 3 señala que en caso de un ataque:

«Contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos, y en consecuencia cada una de las Partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio inmanente de legítima defensa individual o colectiva que recoge el articulado 51 de la Carta de las Naciones Unidas.»

En cuanto a la posibilidad de un conflicto entre Estados americanos, el TIAR señala en su artículo 7, que:

«Sin perjuicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, las Altas Partes contratantes reunidas en la consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al *status quo ante bellum* y tomarán además, todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericana y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden en la reunión de consulta.»

Además de otros actos que puedan ser calificados como de agresión, serán considerados, según el artículo 9:

- a) El ataque armado, no provocado, por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres o aéreas de otro Estado.

b) La invasión por las Fuerzas Armadas 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...

El protocolo de las reformas del TIAR fue redactado en la Conferencia de Plenipotenciarios reunida en la ciudad de San José, en Costa Rica. En el TIAR se obliga a las Partes a «someter toda controversia que surja entre ellas» antes de elevarlas al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También en el Protocolo de San José (julio de 1975), se señala que la agresión contra «todos los Estados americanos», deberá ser corregida, significando que esta será considerada contra todos los Estados que formen parte del Convenio de Asistencia Recíproca. En el «órgano de consulta» y según se señala en el artículo 17, las decisiones se tomarán con el apoyo de los dos tercios de las partes de los Estados miembros, pero en el Protocolo se señala que para dejar las medidas sin efecto bastará la mayoría absoluta.

En cuanto al TIAR, el embajador mexicano Rafael de la Colina señala que a pesar del Protocolo de Reformas, el Tratado Reformado:

«Continuará adoleciendo de graves defectos, derivados principalmente de las insalvables diferencias de pujanza económica y poderío militar que existen entre uno de los miembros de la organización regional y todos los demás» (18).

En cuanto a la opinión del coronel del Ejército argentino Carguelutti, las estructuras que conforman la seguridad regional:

«Fueron ineficientes para solucionar los principales conflictos americanos ocurridos después de la Segunda Guerra Mundial. El funcionamiento de dicha seguridad fue inadecuado debido a que no se comportó como un subsistema del sistema interamericano» (19).

Con respecto al TIAR pueden tomarse dos decisiones radicales. Una de ellas es llegar a unos acuerdos por mayoría, a ser posible por unanimidad,

---

(18) COLINA, R. DE LA, «El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca», P. 88; Secretaría de Relaciones Exteriores; México, 1977.

(19) CARGUELUTTI, H. L., *Seguridad Interamericana. ¿Un subsistema del Sistema Interamericano?*; p. 4; Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría; Buenos Aires, 1992.

de los Estados americanos para reformar el TIAR. La otra sería establecer las bases para un estudio serio de lo que debe de ser la «seguridad regional colectiva», con el punto de vista puesto en las actuales amenazas y en la desaparición del sistema comunista, y que sirva de proyecto para una nueva defensa regional colectiva que se prevé aparecerá en el siglo XXI, ante los profundos cambios producidos en el mundo de las relaciones internacionales y de la seguridad regional.

### *La Carta de la OEA*

En cuanto al segundo texto sobre seguridad regional y estudios sobre la paz, nos encontramos con la Carta de la OEA, aprobada en la IX Conferencia Internacional que se celebró en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948. Esta reunión fue para muchos el final de una etapa y el comienzo de otra, en la que el Centro de la Estrategia de Estados Unidos se adelantó a Europa, con la OTAN y el Plan Marshall, mientras Estados Unidos lo que trataron de llevar a cabo es que el «peligro comunista» no «invadiera» a los países considerados dentro del «espacio hemisférico americano», cuya hegemonía política y militar la tenían asegurada con el apoyo a los gobiernos que le fueran afines, o mediante intervenciones armadas en naciones sospechosas de prosoviéticas, sobre todo después del triunfo de la revolución cubana. La Carta de la OEA entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

En cuanto a las cuestiones que contempla la Carta, sobre temas relacionados sobre la «seguridad regional colectiva» y la defensa de la paz, nos encontramos que entre los siete propósitos fundamentales que aparecen en su artículo 2, reformado por el Protocolo de Cartagena, y que fue aprobado en la Asamblea Extraordinaria reunida en Colombia en 1985, son los siguientes:

1. Afianzar la paz y la seguridad del continente (...).
3. Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros.
4. Organizar la acción solidaria de estos en casos de agresión.
5. Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos (...).
7. Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

En el capítulo IV de la Carta se habla de «solución pacífica de controversias» (20), en las que se estudian los procedimientos de instrucción a seguir, y en el artículo 23 se dice que, «un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias». En cuanto a la «seguridad colectiva» la Carta le dedica dos artículos incluidos en el capítulo V, el 24 y 25, en donde se recogen que la agresión a un Estado americano «será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos», significando en el siguiente artículo que «en desarrollo de los principios de solidaridad continental o de legítima defensa colectiva, se aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales existentes en la materia», sobre las medidas a tomar por los miembros de la OEA.

También el capítulo XI se refiere a temas sobre seguridad regional, cuando señala que las cuestiones que tratará «la reunión de consulta» de los ministros de Asuntos Exteriores están las referentes a «ataques armados». En el artículo 44 se establece un Comité Consultivo de Defensa como asesor del órgano de consulta, en los problemas relacionados con la agresión o conflictos armados.

Para Posada de la Peña, «la crisis de la OEA no es reciente. Ha sido una crisis permanente» (21). Sin embargo, tenemos que reconocer que la Carta es un marco legal que se puede invocar como Organización Internacional Regional para atender los conflictos del sistema interamericano, y da forma al foro en el cual se tratan todos los problemas que afectan al continente americano, aún reconociendo la hegemonía del Norte. También debería de ser revisada la burocracia que este organismo acumula tras de sí, de la misma manera que en sus propósitos fundamentales aboga por la limitación de los gastos de armamento, para que los recursos sean destinados al desarrollo económico.

### *El Tratado sobre Soluciones Pacíficas.*

#### *«Pacto de Bogotá» 1948*

El tercer pilar documental de textos legales es el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, o más conocido como Pacto de Bogotá, suscrito

---

(20) De los artículos 20 al 23. Capítulo IV de la Carta de la OEA.

(21) POSADA DE LA PEÑA, F., «Defensa y seguridad colectiva», dentro del libro *Democracia 2000. Los grandes desafíos de América Latina*, pp. 185-204; Editorial Tercer Mundo; Fundación Simón Bolívar; Bogotá, Colombia, 1991.

también en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). Este Tratado no tiene suficiente fuerza jurídica para hacerse respetar dentro de los «diferendos» que existieron y existen entre los países de la OEA porque no son aceptadas las resoluciones que puedan tomar sus órganos de poder. Uno de los ejemplos más significativos sobre las controversias existentes en este Tratado es que en la crisis centroamericana no se acudió al Pacto de Bogotá, ya que por ejemplo la Corte Internacional de Justicia, no es aceptada por muchos de los Estados miembros como la instancia final obligada de las controversias. Cuando aparece el Grupo de Contadora, como medio para promover la paz en Centroamérica y algunos señalan porque no se utilizan los tratados vigentes, se olvidan que ni El Salvador, ni Guatemala, ni Estados Unidos han firmado el Pacto.

Como nos señala Posada:

«Si bien se consiguieron reformas a la Carta de la OEA, mediante el Protocolo de Cartagena (en 1985) que le otorga mayores facultades a la Organización para intervenir en los conflictos, se puso en evidencia que no existe en la mayoría de los países miembros de la OEA la voluntad política necesaria para que, dentro del sistema interamericano se cuente con un instrumento ágil para la solución pacífica de las controversias» (22).

### **La paz en Iberoamérica: las soluciones a las crisis centroamericana y las nuevas amenazas para la paz**

A finales del siglo xx Iberoamérica vive un profundo periodo de cambio, en cuanto al afianzamiento de las democracias y el final de las luchas de los gobiernos contra los grupos guerrilleros. Sin embargo han aparecido otras «amenazas» a la paz y convivencia entre los pueblos, con los casos, cada vez más numerosos, de corrupción política y la proliferación de grandes desniveles económicos entre los diferentes sectores de la sociedad. Con el desplazamiento de las zonas rurales, por falta de trabajo, a los grandes núcleos urbanos ha ido emergiendo una «clase humana» que vive en la pobreza y que con el tiempo puede convertirse en la «bomba de relojería» que promueva lo que nosotros venimos denominando «conflictos sociales de alta intensidad», parafraseando las «guerras de baja intensidad» que

---

(22) POSADA DE LA PEÑA, F., «Defensa y seguridad colectiva...»; p. 194; *obra citada*.

con la ayuda de las Naciones Unidas y del llamado Grupo de Contadora, terminaron por desaparecer en Centroamérica durante los últimos años.

En Iberoamérica se trabaja en la actualidad sobre las bases de conseguir un desarrollo económico sostenido, con la inversión de capital foráneo, y las medidas de fuertes ajustes que ha impulsado la doctrina «economista» del Fondo Monetario Internacional, y que está produciendo desajustes entre los que se han beneficiado con el aumento del PIB y las masas de desocupados que no tienen prácticamente para vivir. Además, con la libertad de expresión, los casos de corrupción son conocidos por la población más necesitada, que en algunos países han producido ya estallidos sociales en demanda de las principales necesidades humanas para poder sobrevivir.

En México, Venezuela y Brasil, entre otras naciones, los casos de corrupción han alcanzado a la máxima autoridad de las repúblicas, por lo que los necesitados que malviven en las «villas miseria» pueden provocar conflictos sociales de muy difícil solución, y que de manera indirecta aparezcan nuevos focos de luchas armadas, bien desde una nueva guerrilla, como la de México, los «zapatistas», en el estado de Chiapas, o bien que un militar procedente de los sectores marginados y de empleo intermedio (mayores o tenientes coroneles) se una a las protestas de las clases trabajadoras en paro y que malviven ante la opulencia o la corrupción de algunos, creando así una situación nueva de desestabilización del país y de los procesos democráticos, teniendo en cuenta también que la oficialidad de las Fuerzas Armadas, ante su pequeña «soldada» que perciben, está abriendo sus puertas a estratos sociales en donde sus familiares malviven en medio de los que se enriquecen por procedimientos poco lícitos, o simplemente ilícitos.

También el narcotráfico es otra de las grandes amenazas en los países productores y elaboradores de droga. Colombia, uno de los países con mayor violencia del Mundo, y que no conoció durante las últimas décadas regímenes militares, se encuentra en la encrucijada que después de incorporar a la política a alguno de sus grupos guerrilleros, tras deponer las armas, los «ejércitos de los narcos» se van ampliando y apareciendo en otras naciones, no tan sólo sembrando la violencia y la muerte frente a los que los denuncian, sino también infiltrándose en los oscuros vericuetos de la política y la justicia, para alzarse con el poder subrepticamente en el país, sin necesidad de los uniformados y mediante una «intervención indirecta» en el gobierno de la democracia.

Las acciones norteamericanas en Centroamérica han vuelto a poner el acento de su política intervencionista. Los casos de invasión a las islas de Granada y Haití, aunque estuvieran avaladas por el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y el visto bueno de Naciones Unidas, así como en Panamá, con la detención, juicio y encarcelamiento del presidente general Noriega, han marcado el hilo conductor de la política exterior norteamericana, que después de defender su Doctrina de Seguridad Nacional en Centroamérica han ayudado a que la paz vuelva a estos países y que el pueblo pueda manifestarse libremente, con el caso excepcional de Guatemala cuyo conflicto aún sigue abierto.

Aunque desde el Grupo Contadora y los Acuerdos de Esquipulas II se han conseguido grandes éxitos en el terreno de acabar con el ruido de las armas, y su destrucción ante los observadores de Naciones Unidas Misiones de Mantenimiento y Verificación de la Paz en Nicaragua (ONUCA) y El Salvador, ONUSAL, Centroamérica podría convertirse con el tiempo en un nuevo foco desestabilizador, ante la pobreza que existe y la «mano de desocupados» combatientes de las guerrillas que quizás ya estarían de nuevo en las sierras, si no fuera porque no cuentan con dinero suficiente para comprar armamento, ni tienen quienes les facilite armas. Según Aguilera:

«La Centroamérica que emergió de la década de crisis es, primeramente, más pobre que la anterior. El decurso del deterioro de las condiciones económicas internacionales, en particular la deuda externa, la desarticulación virtual del Mercado Común Centroamericano, unida a la destrucción humana y material causada por las guerras internas, que incluye el desplazamiento de millones de habitantes convertidos en refugiados y desplazados (...) provocaron un retroceso en los índices de crecimiento sociales a cifras de una década atrás» (23).

Sin embargo, y a pesar del panorama difícil que se avecina a los pueblos centroamericanos, debemos de resaltar el éxito que se consiguió al alcanzar la paz en esta zona, y donde las negociaciones como las de El Salvador, pueden servir de ejemplo con vistas al futuro, así como el respaldo y

---

(23) AGUILERA PERALTA, G., «Contadora y Esquipulas. Los procesos negociados y la crisis centroamericana», dentro del libro *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta*; p. 218; Fundación CEDEAL; Madrid, 1993.

participación en los procesos de pacificación de Naciones Unidas, en donde España participó activamente con la conducción militar de los observadores de Naciones Unidas en las operaciones de paz de ONUCA y ONUSAL.

En el terreno militar la paz en el hemisferio sur del continente viene avallada por el descenso de los presupuestos para la Defensa, la reducción de los cuadros de mando y contingente de tropas, así como las medidas adoptadas por Brasil y Argentina, al llegar a un acuerdo sobre la prohibición de desarrollar las investigaciones nucleares y construcción de misiles para acciones militares.

También los acuerdos sobre medidas aplicadas por Naciones Unidas, en donde la gran mayoría de los países acatan la resolución 46/36.4 que establece un Registro Internacional concerniente a la exportación de armamento.

Los países iberoamericanos están dando pruebas de la eficacia «de la creación de medidas de confianza y del control de armamentos», negociando entre dos o más Estados y firmando acuerdos militares como la Declaración de Iguazú (1990), la Declaración de Mendoza (1991), la Declaración de Cartagena (1991), los Acuerdos de Contadora-Esquipulas en Centroamérica, etc.

Además se estudia, dentro de los foros americanos y en el seno de la OEA, la firma de unos acuerdos globales sobre medidas propias de seguridad y confianza, así como intercambio de información de su balance militar. En la reunión de la OEA, celebrada en las Bahamas, los países miembros aceptaron, según Stirling:

«Como principios rectores, el desarme en la región, el control de armamentos y la necesidad de aumentar la seguridad y estabilidad a los niveles más bajos posibles de fuerza, en virtud de las necesidades de la defensa y los compromisos internacionales.»

«Este último punto permite fijar unos topes reales para los recortes y reestructuración de los ejércitos que, al igual que en el resto del mundo, se está llevando a cabo en el continente americano. Tal reestructuración inspiraría un análisis cuidadoso del papel y las misiones de los efectivos militares...» (24).

---

(24) STIRLING, G. J., «Creación de seguridad y confianza en América», artículo publicado en la *Revista Defensa Española*; pp.º74-75; Madrid, noviembre de 1993.

Con todo ello no queremos pasar por alto que a pesar de esta serie de buenas intenciones la guerra entre Perú y Ecuador, en enero de 1995, por cuestiones limítrofes, no debe caer en «saco roto», cuando desde hace mucho tiempo no se conocía un conflicto entre dos Estados americanos con la intervención de las Fuerzas Armadas de una manera decisiva. También la guerra de Las Malvinas nos enseñó que el Pacto Defensivo del TIAR no funcionó en el caso de este «diferendo» entre Gran Bretaña y Argentina, quizá porque el Gobierno de Buenos Aires invadió las islas en un momento que lo necesitaba más por política interior, que por el reclamo de la opinión pública.

Como resumen, subrayaríamos que Iberoamérica está en el camino del desarme y de la reestructuración de sus Fuerzas Armadas. Que no se debe olvidar que a pesar de la paz reinante en la región existen «amenazas» distintas a las anteriores pero más peligrosas, si no se pone freno a las cada día mayores diferencias económicas entre las capas de la sociedad de los que tienen y los que cada vez se encuentran más hundidos en la pobreza.

No debemos olvidar en este año en que se cumple el cincuenta aniversario de Naciones Unidas (1995), las palabras recientes de su secretario general, Boutros Ghali:

«Las Naciones Unidas deben renovar y fortalecer su determinación de trabajar para mejorar la situación en el ámbito económico y social, con un fin en sí mismo y como medio de atacar las causas de los conflictos.»

«(...) La comunidad mundial tiene la obligación de redefinir y hacer realidad el concepto del desarrollo como solución a largo plazo de las causas fundamentales de los conflictos» (25).

Si bien es verdad que Boutros Ghali se estaba refiriendo al Mundo en general, Iberoamérica, los hombres que rigen la política de estos países, deberán tener muy en cuenta que nunca existirá una paz estable en aquellas repúblicas, si no se enfrentan sus gobiernos de manera rápida y efectiva con el desarrollo económico para que no abra fosos, cada vez más profundos, entre los que tienen mucho y los que nada tienen que perder.

---

(25) BUTROS GHALI, B. «Consolidación de la paz y el desarrollo»; *Memoria Anual*, Naciones Unidas; pp. 4-5; Nueva York, 1994,

Sólo con un desarrollo sostenido e integral y favoreciendo a los cada vez más necesitados, podremos decir que en el espacio americano de habla hispano-portuguesa, la paz alumbrará como el sol del verano en todo su territorio. Si no fuera así, podríamos encontrarnos en los umbrales del siglo XXI con un tipo de «conflictos sociales de alta intensidad» contra los cuales no hay estrategias elaboradas en donde las armas puedan acallar a las masas empobrecidas. La paz y la consolidación interna de las democracias, sólo podrán pervivir si cada día se combate al subdesarrollo desde el esfuerzo de una política económica que tenga como principal objetivo la ayuda a los más necesitados.