

Vigencia del TIAR dentro de la realidad Política Latinoamericana

Coronel José A. Alvarado Hernández

El 2 de septiembre de 1947 se firmó en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, (T.I.A.R.), como resultado de la Conferencia Interamericana de la Paz y la seguridad del Continente y como una feliz culminación de un largo proceso de gestación cuyos orígenes se remontan al memorable Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, sueño bolivariano que aspiraba a la Unión de las Repúblicas Americanas.

No hay dudas de que el TIAR es una de las piezas claves del Sistema Interamericano y de que su aplicación ha contribuido a mantener la paz dentro de las naciones del Continente y a evitar posibles agresiones contra su integridad por parte de potencias extracontinentales.

Nos proponemos hacer un breve recuento de los antecedentes del TIAR de los aspectos esenciales que son materia de este Tratado y del Protocolo de Reformas firmado en San José de Costa Rica en julio de 1975, de las principales aplicaciones que ha tenido el Tratado en su corto período de existencia, con el fin de concluir sobre su vigencia actual y futura dentro de la realidad política Latinoamericana.

ANTECEDENTES

La política exterior de los Estados Unidos con relación a las Repúblicas Latinoamericanas durante el siglo XIX y los primeros años del presente, caracterizada por una actitud intervencionista a ultranza, contribuyó enormemente a crear dentro de estos países una atmósfera de temor y desconfianza

hacia la gran potencia del norte, que bloqueó todos los intentos y propuestas tendientes a crear un sistema eficaz de seguridad colectiva interamericana.

Se necesitó la gran hecatombe de la Segunda Guerra Mundial y el compromiso terminante de los Estados Unidos, de no intervenir en los asuntos internos de las Repúblicas Americanas para vencer su renuencia y facilitar el diálogo continental que culminó en 1947 con la firma del T.I.A.R y en 1948 con la firma de la carta de la O.E.A.

El sistema concebido y protocolizado en 1947 y 1948 es esencialmente el mismo que existe hoy y el que ha permitido un extraordinario desarrollo, cooperación y solidaridad entre los países del Continente Americano, que se conoce con el nombre de Sistema Interamericano y que constituye, indudablemente, el Sistema Regional más desarrollado del mundo.

En la Quinta (V) Conferencia Americana de 1923, surgió la iniciativa de firmar un tratado para evitar y prevenir conflictos. En 1933 seis países latinoamericanos suscribieron un tratado de no agresión y de conciliación. Esta misma idea tomó mayor fuerza con ocasión de la Conferencia de Buenos Aires, y en 1938 en la Octava Conferencia Interamericana en Lima se consolidó, cuando se adoptó el sistema consultivo a través de reuniones personales de los Ministros de Relaciones Exteriores. La primera reunión de consulta de los Cancilleres Americanos se efectuó en Panamá en el año de 1939, con motivo de la iniciación de la Segunda Guerra Mundial y allí se decidió fijar una política de neutralidad en un intento por aislar el Hemisferio del Conflicto. Sin embargo, las circunstancias cambiaron al año siguiente, cuando los nazis invadieron a Francia y fue evidente la actitud agresiva de Alemania lo que motivó la segunda reunión de consulta realizada en La Habana, en la cual se adoptó una política de seguridad más realista, concretada en la Resolución N° 15, en la cual se manifiesta que todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o independencia política de un Estado Americano, se considera como un acto de agresión contra los países firmantes de la Declaración.

El ataque a PEARL-HARBOR por parte de los japoneses, es el acontecimiento que pone a prueba la vigencia de las re-

soluciones adoptadas en las conferencias anteriores y motiva la convocatoria urgente de la Tercera Reunión de Consulta en Río de Janeiro, durante la cual se recomendó a las Repúblicas Americanas romper las relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y el Japón.

Fue pues la amenaza de agresión extra-continental concretada por los países del Eje, con su actitud ofensiva y expansionista durante la Segunda Guerra Mundial, el elemento unificador de los países americanos, lo que provocó las primeras medidas colectivas de Seguridad Interamericana. Lógicamente este proceso de solidaridad no podía detenerse y el entusiasmo por la creación de su Sistema de Seguridad tomó auge. Aunque la tradicional desconfianza de los países latinoamericanos hacia los Estados Unidos no desapareció completamente, sí pasó a un segundo plano, por lo menos, al ver evidente el compromiso de ayuda de aquel país al resto de América en caso de ataque armado, lo que facilitó la coronación del proceso en referencia, bajo el liderazgo de la gran Nación del Norte.

En 1945 se reúne en Ciudad de México la Conferencia Interamericana sobre los problemas de la Guerra y la Paz, para considerar el proyecto de creación de la Organización de las Naciones Unidas, un poco antes de la Conferencia de San Francisco, convocada para tal fin. Allí se aprueba la Resolución N° 8 a través de la cual se recomienda la celebración de un Tratado destinado a prevenir y a reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América. De igual manera, se reservan la prerrogativa de atender su propia seguridad colectiva, sin delegar ese aspecto en el Consejo de Seguridad de la O.N.U y expresan la determinación de establecer una organización regional americana. Se firma además el Acta de CHAPULTEPEC, que es una virtual repetición de la Declaración de La Habana, pero omitiendo en el texto la referencia a países "no americanos", o sea haciéndola aplicable a toda forma de agresión cualquiera que fuere su origen.

De esta manera los países americanos amplían el alcance del Sistema de Seguridad Interamericano, al prever su aplicación para los conflictos que se puedan presentar entre los mismos estados del Continente.

En 1945 se firma la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, y los países del Continente se presentan unidos a su debate, decididos a impedir en la medida de lo posible, la intervención de poderes no americanos en la procuración de la paz y la seguridad entre los Estados Americanos.

En 1947 se reúne en Río de Janeiro la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la Paz y la Seguridad del continente y se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, con el cual se da validez permanente al Acta de CHAPULTEPEC.

EL TIAR

Los gobiernos representados en la citada reunión de Río de Janeiro celebraron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, T.I.A.R., para buscar el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente y animados por el deseo de fortalecer sus relaciones de amistad y buena vecindad.

Las altas partes contratantes consideran como antecedentes del Tratado las Resoluciones VIII, IX y XXX y el Acta de CHAPULTEPEC, firmados durante la Conferencia Interamericana sobre los problemas de la Guerra y la Paz reunida en Ciudad de México en el año de 1945 y hacen referencia a los siguientes aspectos fundamentales de estos documentos:

—La recomendación de celebrar un Tratado destinado a prevenir y reprimir la amenaza y los actos de agresión contra cualquiera de los países americanos y su voluntad de permanecer unidos dentro de un sistema interamericano compatible con los propósitos y principios de la Organización de las Naciones Unidas.

—Por otra parte reafirman su adhesión a los principios de solidaridad y cooperación interamericana, especialmente a los anunciados en el Acta de CHAPULTEPEC, los cuales son las bases de las relaciones mutuas del Sistema Interamericano.

—Finalmente expresan su voluntad de dar vida al sistema interamericano de paz, perfeccionando a través del Tratado, los procedimientos de solución pacífica de controversias.

En la parte final de los considerandos queda muy claro el propósito de celebrar el Tratado para: "Asegurar la paz por todos los medios posibles, proveer ayuda recíproca efectiva, para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado Americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos".

En la parte sustantiva del Tratado, las altas partes contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza (Art. 1). Se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellos a los métodos de solución pacífica. (Art. 2). En el Art. 3º se conviene 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 las partes contratantes se compromete a hacer frente al ataque reafirmando su adhesión al Art. 51 de la Carta de la O.N.U., en el cual se reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva en caso de ataque armado. En este mismo artículo se instituye formalmente el sistema de reunión del Organo de Consulta para adoptar las medidas de carácter colectivo que convengan en cada caso.

El Artículo 4º define la región geográfica a que se refiere el Tratado y el Artículo 5º acepta la obligación de informar al Consejo de Seguridad de la O.N.U., sobre las actividades desarrolladas de conformidad con los artículos 51 y 54 de la Carta de San Francisco.

Los Artículos 6º a 21., se dedican a definir las funciones y atribuciones del Organo de Consulta como organismo fundamental del Sistema Interamericano de Paz, para la solución pacífica de conflictos. Cabe destacar sobre este particular los siguientes aspectos:

—El Organo de Consulta se reunirá inmediatamente 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 cualquier conflicto extra-continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz americana, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión deben tomar en ayuda del agredido. (Art. 6º).

—El Art. 7º determina, que en caso de conflicto entre dos o más Estados Americanos, el Organó de Consulta instará a los Estados contendientes a suspender hostilidades y restablecer las cosas al *Statu quo ante beluum* y tomará además todas las otras medidas necesarias para establecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas y para la solución del conflicto por medios pacíficos. Este artículo constituye quizá la esencia del TIAR, le imprime un carácter único y lo diferencia de todas las demás organizaciones similares en otras regiones del mundo.

—El Art. 8º acuerda las medidas que el Organó de Consulta puede tomar. Entre otras anotamos las siguientes: Retiro de Jefes de misión, ruptura de relaciones diplomáticas, ruptura de relaciones consulares, interrupción total o parcial de relaciones económicas, de comunicaciones, ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, radiocomunicaciones, y el empleo de la Fuerza Armada. Nótese que el empleo de la Fuerza Armada está ubicado como último recurso. El T.I.A.R., no es una alianza militar. En esto se diferencia de organizaciones como la O.T.A.N., y el Pacto de VARSOVIA.

—El Art. 9º Define los actos que el Organó de Consulta puede caracterizar como de agresión:

Ataque armado no provocado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado y la invasión por fuerzas armadas del territorio de un Estado Americano.

El tratado concebido en estos términos fue firmado y ratificado por los 21 países americanos que acudieron a la reunión de Río de Janeiro de 1947, con algunas reservas hechas por GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA y ECUADOR. Desde entonces ha sido el más valioso instrumento para mantener alejada la guerra del Hemisferio Americano. Como puede observarse los países del continente americano lograron crear un instrumento original y muy efectivo que instituye la obligación de ayuda mutua y de defensa común sin renunciar en ningún momento a sus ideales democráticos, ni menoscabar el principio de igualdad jurídico de los Estados, tan caro a los sentimientos latinoamericanos. Los elementos esenciales del Tratado son la consulta en caso de amenaza a la paz y la

acción colectiva para prevenir y repeler la agresión y ello constituye la más grande conquista del Sistema Interamericano.

LA SOLUCION PACIFICA DE CONFLICTOS Y LA DEFENSA CONTRA LA AGRESION

Hasta el año de 1975 en dieciséis oportunidades se ha reunido el Organó de Consulta para tratar asuntos relacionados con la prevención y el rechazo de amenazas o para definir acciones colectivas en casos de conflictos entre Estados, lo que demuestra la eficacia del Sistema. Las tres primeras reuniones se llevaron a cabo antes de la firma del Tratado y con el fin de hacer frente a las amenazas de agresión y a la agresión surgida como consecuencia del desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial. La Cuarta (IV) reunión en 1951, adoptó precauciones para hacer frente a la expansión mundial del comunismo, manifiesta en la invasión a Korea del Sur.

Seis reuniones de consulta se convocaron para estudiar el problema creado por CUBA: La quinta (V) reunión en SANTIAGO DE CHILE en 1959, adoptó varias resoluciones en las cuales se censuraban las violaciones del principio de no intervención; la Octava (VIII) reunión en PUNTA DEL ESTE en 1962, expulsó a CUBA del Sistema Interamericano; la Novena (IX) en Washington en 1964, aprueba la ruptura de relaciones diplomáticas de los países miembros con CUBA, ante la denuncia presentada por VENEZUELA en razón a actos de agresión; la décimosegunda (XII) reunión en Washington en 1967, condena enérgicamente al Gobierno de CUBA por sus reiterados actos de agresión y solicita a los Estados no miembros su cooperación en el embargo comercial al citado país, la décimoquinta (XV) reunión en LIMA en 1974, estudia la proposición de levantar las sanciones impuestas a CUBA y la décimosexta (XVI) celebrada en SAN JOSE DE COSTA RICA en 1957, deja en libertad a los Estados miembros para normalizar sus relaciones con tal país.

Otras tres (3) reuniones fueron convocadas para solucionar problemas entre países miembros: La Sexta (VI) reunión en SAN JOSE DE COSTA RICA en 1960, acuerda el rompimiento de relaciones exteriores de todos los países miembros con la República Dominicana ante la denuncia de agresión pre-

sentada por VENEZUELA; la décimotercera (XIII) en 1969 logra el cese del fuego, el retiro de las tropas y el nombramiento de una comisión de observadores permanentes de la O.E.A., en el conflicto entre, HONDURAS y EL SALVADOR y la décimocuarta (XIV) reunión en Washington, evita que se agraven las diferencias entre Estados Unidos y el Ecuador, con motivo de la disputa por las zonas de pesca submarina.

La décima (X) reunión en 1965, motivada por la grave situación que vivía la REPUBLICA DOMINICANA a consecuencia de la lucha armada interna, crea por primera y única vez una Fuerza Interamericana de Paz, mediante la cual se restaura la tranquilidad y el orden interno en aquel país.

Finalmente en 1966, la décimaprimer (XI) reunión de consulta organiza y prepara la reunión de Jefes de Estados Americanos, con el fin de fortalecer la Alianza para el Progreso y llegar a un acuerdo sobre los medios técnicos de cooperación multilateral.

El solo recuento anterior, demuestra con toda claridad que el T.I.A.R., aún antes de haberse protocolizado en el año de 1947, adquirió una inusitada vigencia que sólo conocen muy pocos tratados de esta naturaleza. Sus diversas aplicaciones y su fácil adaptación a los diferentes conflictos extracontinentales intracontinentales y aun internos, como en el caso de la REPUBLICA DOMINICANA, han convertido al T.I.A.R., en el valioso instrumento del Sistema Interamericano.

EL PROTOCOLO DE REFORMAS

La puesta a prueba del Tratado en dieciseis oportunidades diferentes, permitió crear conciencia entre los países signatarios, de hacerle algunas reformas para adaptarlo a la inevitable evolución política y económica de los últimos tiempos. En 1975 se reunió en SAN JOSE DE COSTA RICA la Conferencia de Plenipotenciarios para la Reforma del T.I.A.R., la cual aprobó por unanimidad el protocolo en su conjunto, si bien algunos países formularon reservas.

El protocolo de reformas, preserva los principios básicos de acción colectiva y solidaridad frente a cualquier agresor,

pero introduce algunos cambios tanto en su alcance como en su procedimiento. Así por ejemplo, la zona de seguridad es menos en el protocolo que en el tratado original, se omiten GROENLANDIA y grandes zonas oceánicas. En el nuevo tratado se aclara que las partes contratantes, no contraen la obligación de acudir en ayuda de un estado no signatario, lo que no ocurría en el Texto de 1947 que abarcaba el Continente Americano en su totalidad. Esta modificación resulta importante dada la cantidad de nuevos estados que no son parte del Tratado. Sin embargo, el protocolo determina que en caso de que uno de estos estados fuere víctima de una agresión o afectado por un conflicto grave, que pueda poner en peligro la paz del Continente, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente, para acordar las medidas que permitan mantener la paz y la seguridad.

El protocolo incorpora al Tratado la definición de agresión adoptada por la O.N.U., en 1974. En ella se enumeran una serie de actos específicos entre otros la invasión, el bombardeo, el bloqueo y el envío de bandas armadas, grupos de irregulares y mercenarios. Establece, además, que el Organo de Consulta podrá determinar, qué otros casos equiparables por su naturaleza y gravedad constituyen agresión.

Con el fin de obviar la interpretación amplia de las circunstancias que ocasionan la reunión automática del Organo de Consulta, el protocolo cambió la frase "hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América" por "Conflicto o hecho grave que pueda poner en peligro la paz de América".

Las medidas que puede tomar el Organo de Consulta al amparo del T.I.A.R., permanecieron inalterables, sin embargo, introdujo una importante innovación, que consiste en que este organismo puede, además, formular simples recomendaciones y realizar gestiones de conciliación y de paz. En materia de votación se introdujo una importante modificación, en el sentido que para dejar sin efecto las medidas conocidas como "sanciones" se requiere sólo el voto de la mayoría absoluta. Finalmente y en virtud de propuesta del PERU, se introdujo al Tratado un aspecto de la Seguridad ignorado en el texto de 1947 y que reza, así: "Para el mantenimiento de la paz y la Seguridad del Continente debe garantizarse, asimismo, la se-

guridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados miembros”.

En esta forma las naciones de América actualizaron, por así decirlo, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, adaptándolo a la realidad política y económica que vive el mundo y en especial a las circunstancias propias de la región. Sin haberse aún producido la ratificación del protocolo de reformas, un nuevo conflicto provocó la aplicación del Tratado en el año de 1979, cuando la grave situación interna de NICARAGUA y las denuncias de agresión de COSTA RICA contra este país, permitieron una vez más actuar al Organo de Consulta, en la aplicación de medidas para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente.

VIGENCIA DEL T. I. A. R.

El breve recuento anterior sobre los actos que condujeron a la celebración del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, sobre lo esencial de su contenido y de sus reformas y sobre las principales aplicaciones que ha tenido, nos llevan a la convicción de que el T. I. A. R., no se ha limitado solamente a prevenir y rechazar agresiones extra-continetales o a impedir el desarrollo de guerras o conflictos armados entre estados miembros o a apagar focos de conflicto que pudiera afectar la paz de América. El citado Tratado, sobre todo, ha creado un clima de paz y de tranquilidad internacional en el hemisferio, que ha permitido mantener una cierta estabilidad política, el normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo económico de los países miembros.

La garantía efectiva de la seguridad colectiva es la principal conquista del T. I. A. R., porque ella desempeña un papel fundamental en el progreso económico y social de las naciones y facilita el desarrollo de las relaciones inter-regionales, los movimientos de integración, cooperación y solidaridad.

El hecho de que este objetivo se haya logrado dentro de un grupo de países, en el cual uno de ellos posee una desproporcionada potencia económica y militar, con relación a los demás, pero que acepta y practica al mismo tiempo el principio de la igualdad jurídica y soberana de los estados, es un



MAPA PARA EL
TRATADO INTERAMERICANO
DE ASISTENCIA RECIPROCA

Referencias:
-- límites geográficos de la zona
de seguridad
- punto de desviación

preparado por la Secretaría Gral. de la OEA

Al Polo Sur

Al Polo Sur

éxito que sólo puede reclamar nuestra organización regional y que explica la vigencia del tratado dentro de la realidad política actual.

El T.I.A.R., en consecuencia ha entrado a formar parte esencial de la vida política hemisférica y sobre todo latinoamericana. Su aplicación ha sido acertada, oportuna y benéfica, lo cual le ha merecido el respeto y reconocimiento de la opinión pública de estos países, que vé como cuando se presenta un conflicto, sus representantes en el órgano de consulta se reúnen a dialogar civilizadamente, sobre las medidas más aconsejables para preservar la paz y la tranquilidad del continente.

El Organo de Consulta ha adquirido renombre por su capacidad para imponer la paz por medios pacíficos y su habilidad y experiencia para emplear sus atribuciones de manera flexible, adaptándose a las situaciones cambiantes de la realidad, pero logrando siempre resultados favorables al conjunto de las naciones.

El clima de seguridad y de paz que ha logrado crear la aplicación del T.I.A.R., su capacidad para hacer frente a tan diversas circunstancias, la voluntad de modificar sus enunciados, para adaptarlos a las nuevas situaciones, nos permite concluir que este instrumento, no sólo mantiene su vigencia dentro de la realidad actual, sino que podrá mantenerla en el futuro, dentro de la prospectiva del desarrollo político, económico y cultural del hemisferio.

BIBLIOGRAFIA

FUENTES:

- Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de BUENOS AIRES, de 1967.
- Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca, de 1947.
- Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca, Protocolo de Reforma de 1975.
- Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios para la Reforma del Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca. SAN JOSE DE COSTA RICA, 1975.
- Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca: Aplicaciones. Volumen III 1973 - 1976. O.E.A.

LIBROS:

- Caicedo Castilla, José J. "Sistema Inter-Americano de Asistencia Recíproca". Aplicaciones del T.I.A.R. y "Sistema Inter-Americano de Soluciones Pacíficas en el Libro". El Panamericanismo.
- Child, John. "Latín América: Military - Strategic Concepts" in the magazine, Air University Review (U.S.A.). September 1976.
- Dreier, John C. "The Organization of American States and the Hemisphere Crisis. (New York, Harper and Row, 1962).
- Mek, George. "La Reforma del Tratado de Río en la Revista Estrategia" (Argentina 1976).