

LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN LAS AMÉRICAS: LA CONTRIBUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

La seguridad internacional es uno de los asuntos que más preocupan en el espacio americano y que ha recibido una mayor atención de las diversas organizaciones internacionales y de los esquemas de cooperación e integración de la región. En particular, la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha ocupado intensamente de la seguridad hemisférica y se han producido avances significativos tanto en términos políticos como jurídicos. La aprobación de la Declaración sobre la seguridad en las Américas de 2003, en México, supuso iniciar el camino hacia nuevos conceptos de seguridad y, sobre todo, contribuyó a la determinación de los principales ámbitos de la seguridad, en la que deben cooperar los Estados de la región americana. El estudio de la seguridad hemisférica debe partir de los trabajos que se realizaron antes de la creación de la OEA y, en concreto, al hilo de los resultados tangibles de las distintas Conferencias internacionales americanas, muy vinculadas al movimiento panamericanista. A partir de ahí, resulta de especial interés el análisis de ciertos principios que aseguran la paz y que garantizan los sistemas de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Pero los antecedentes de la actual seguridad en el continente americano deben acompañarse de un pormenorizado examen de la Declaración de México, de su valor jurídico y de sus efectos en el orden americano. Lo cierto es que la OEA ha creado un verdadero entramado jurídico en esta materia y ha destinado múltiples esfuerzos normativos a regular la dimensión de seguridad regional. Por ello, en este trabajo se destina una especial atención a los ámbitos prioritarios de la seguridad que han sido abordados por la OEA, entre ellos, la seguridad colectiva y el desarme, el fomento de las medidas de confianza, y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Todo, sin olvidar el sistema institucional que sirve de soporte al entramado normativo en materia de seguridad hemisférica y en el que destaca la Comisión de Seguridad Hemisférica.

El continente americano no es una realidad única sino diversa. En él conviven distintas experiencias e identidades que responden a postulados políticos con rasgos particulares. Las realidades de concertación y cooperación y también de integración que habitan en las Américas son excesivamente complicadas, pero lo que conviene resaltar ahora es que muchas de las expresiones de los dispares tipos de colaboración que tienen lugar en el continente americano se pronuncian en los temas de seguridad internacional. En esta línea, no sería fácil hablar de un concepto único y compacto de la seguridad internacional en las Américas. Por el contrario, la noción de seguridad adquiere habitualmente en este continente múltiples dimensiones y significados. Aunque, en concreto, el concepto de seguridad que se ha ido forjando paulatinamente en la región americana será el resultado de las diversas y variadas aportaciones que proceden de distintas instancias regionales y subregionales, además de la estrictamente hemisférica y, desde luego, también de la relación que existe entre los Estados de la región y los temas de la seguridad. Precisamente a la visión específicamente hemisférica de la seguridad se destina el contenido de este trabajo de investigación y, con ello, al nuevo concepto de seguridad que se ha establecido en la región americana. La principal tarea consistirá básicamente en calibrar el valor jurídico que tiene todo el empeño realizado en materia de seguridad en la región americana, principalmente por parte de la OEA en la construcción de un sistema de seguridad regional.

Para ello, será imprescindible realizar un breve recorrido histórico por la realidad hemisférica, incluso antes de la creación de la Organización regional y, sobre todo, se deberá precisar la naturaleza, contenido y alcance de los distintos instrumentos normativos que los Estados de las Américas han aprobado en el campo de la seguridad internacional. Ello revelará, a todas luces, las verdaderas preocupaciones que tienen los Estados de la región americana en el sector de la seguridad y configurará, al mismo tiempo, la arquitectura político-normativa de esta materia en el hemisferio occidental, a pesar del fuerte nacionalismo que todavía impera en la región. La labor no es sencilla porque requiere ordenar, especificar y sistematizar, más allá de los antecedentes, el trabajo de la instancia de cooperación por excelencia en el espacio americano, que es la OEA, y anudar los postulados que sean comunes de las Américas en esta materia. En la actualidad, se podría asegurar que la seguridad multidimensional en el hemisferio occidental es la expresión más completa, articulada y acabada de la realidad sobre seguridad internacional que existe en el continente americano. La práctica demuestra que conviven distintas percepciones de la seguridad en las Américas y que junto a una óptica eminentemente continental o hemisférica perviven otras perspectivas que, unas veces, son complementarias y, otras veces, quizá podrían llegar a ser contradictorias, aunque en definitiva siempre primará la mirada hemisférica.

La elaboración de una arquitectura normativa propia en las Américas sobre los temas de seguridad será posible precisamente porque existe un sustrato común que fundamenta la acción de los países de la región y que encuentra sus raíces más profundas en circunstancias de tipo geográfico y en motivos de carácter histórico, a los que se añaden en la actualidad algunos componentes de carácter más político. Lo dejó entrever la Declaración sobre Seguridad en las Américas, acordada en México en 2003, cuando afirmó rotundamente que “los Estados de las Américas compartimos raíces históricas, principios y valores de civilización que nos han permitido consagrar un orden jurídico (...)”. Es decir, existe una realidad común que se ha ido perfilando a lo largo del tiempo y que incide también de manera especial en el campo de la seguridad.

i) Por lo que se refiere al criterio geográfico, este aspecto es fundamental para comprender plenamente la existencia de postulados comunes en la región y, en su caso, las divergencias que pudieran existir en materia de seguridad internacional en el continente americano. Las Américas se configuran como un espacio común desde el prisma geográfico que reúne todas las características idóneas para poder desarrollar un esquema político de entendimiento e implementar también políticas de seguridad comunes, aunque los intentos de integración continental no hayan sido hasta ahora exitosos. La delimitación de este espacio geográfico no suscita duda alguna y, por ello, se ha reiterado hasta la saciedad que la dimensión multidimensional de la seguridad significa también que debe abarcar a todos los países que integran el continente, a pesar de que se venga realizando desde la perspectiva de una Organización básicamente de cooperación. La idea central quedó reflejada incluso antes de que se hubiera acogido el concepto de seguridad multidimensional. En las Palabras pronunciadas por el entonces Secretario General de la OEA, César Gaviria, con ocasión de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de 1995, se decía que “tenemos la oportunidad de definir nuestro propio destino construyendo una agenda común de seguridad al servicio de nuestros propios valores”.

Las asimetrías que existen entre los Estados de la región son bastantes profundas, pero incapaces para impedir que se llegue en muchos casos a propuestas

comunes en temas de seguridad en función del sólido y permanente vínculo de naturaleza geográfica que existe entre los países. Otra cosa distinta será que los Estados de la región estén dispuestos a aceptar el mismo grado de compromiso y las mismas obligaciones en todas las materias que delimitan en la actualidad los contornos de la seguridad multidimensional en el área americana. Ahora bien, también es verdad que el nexo de tipo geográfico entre los países de la región no debe hacer perder de vista que habitualmente priman las posiciones y premisas políticas particulares de los Estados y que, en consecuencia, el germen de la fragmentación está muy presente en la realidad americana, algo que expresa muy bien la existencia de múltiples y variados esquemas de integración. Todo ello explica que el criterio geográfico deba ser concebido desde distintos planos simultáneamente y no solo desde el nivel puramente hemisférico. Pero, en definitiva, el estable y vigoroso componente geográfico sigue siendo fundamental para comprender la seguridad multidimensional en toda la región americana.

ii) En relación con las razones históricas, el pasado de las relaciones entre los Estados de las Américas está en la base de la cooperación en materia de seguridad internacional y queda expresado con preferencia en el plano hemisférico. En concreto, aunque el contenido de la seguridad multidimensional se plasmó radicalmente en un periodo determinado, sin embargo, la noción de seguridad en la región en su sentido más amplio se ha ido completando a través de un largo proceso histórico que encuentra sus raíces en el nacimiento de las Repúblicas Americanas. Primero, aceptando principios comunes de valor y carácter jurídicos que serán imprescindibles para diseñar y articular los principales componentes de la seguridad hemisférica; y, segundo, aprobando instrumentos que dan contenido y sustancia a los propósitos que se pretendían alcanzar en este campo. Así, por ejemplo, como se ha dicho, desde que tuvo lugar la primera Conferencia Internacional Americana “los Estados americanos concertaron diversos tratados y numerosas declaraciones y resoluciones, con el objeto de establecer métodos para la solución pacífica de las controversias”. Lo que se podría asegurar también respecto a otros principios que son decisivos en el campo de la seguridad internacional.

La creación de un entramado político y normativo en el sector de la seguridad multidimensional en las Américas no puede prescindir, en modo alguno, de los antecedentes históricos de la profunda cooperación entre los Estados americanos y tampoco del origen histórico que explica y justifica que se compartan postulados comunes en esta materia. Los principios esenciales que sustentan la seguridad internacional en la región americana están recogidos en los primeros instrumentos que se acordaron y, asimismo, en los sucesivos acuerdos a los que llegaron los países americanos que, desde el principio, conformaron un derecho propio. Más todavía, el interés que explicitaron las Américas por asegurar reglas de conducta que garantizaran la seguridad en la región ha tenido tradicionalmente trascendencia en el plano universal y, de esta manera, se han potenciado relevantes sectores del ordenamiento jurídico internacional

En conclusión, el presente trabajo de investigación no puede prescindir de un breve análisis del fenómeno del panamericanismo en lo que se refiere a su dimensión de seguridad. Este movimiento está incardinado en la realidad internacional contemporánea y ha tenido notables expresiones en el sector de la seguridad internacional. En pocas palabras, cabría aseverar que los orígenes históricos de la seguridad en la región americana en todas sus dimensiones geográficas se sitúan con naturalidad en el ámbito

del pensamiento panamericano. Los dos primeros artículos del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos, aprobado en Panamá el 15 de julio de 1826, permiten comprobar el interés que despiertan la paz y la seguridad en el continente americano. En el artículo 1 se asegura que las Repúblicas “se ligan y confederan mutuamente en paz y en guerra, y contraen, para ello, un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable, y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de las dichas Partes”; y en el artículo 2 se especifica que la finalidad de este tratado “será sostener en común, defensiva y ofensivamente (...) la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera (...)”. Para continuar hablando de la necesidad de asegurar “los goces de una paz inalterable (...)”. Todo un alarde respecto a la preocupación por la paz en la región y por el establecimiento de mecanismos de seguridad colectiva entre los Estados americanos.

iii) Por último, los postulados de carácter político también han contribuido decisivamente a diseñar en común el espacio de seguridad que se ha conformado en las Américas. Los Estados de la región han ido explicitando progresivamente la inquebrantable adhesión a la democracia y, con el tiempo, este modelo político se ha constituido en uno de los principios rectores que regulan el conjunto de las relaciones entre los Estados americanos. La concepción de la seguridad internacional en el hemisferio occidental se realiza, y desde hace algún tiempo, únicamente desde esta perspectiva. Esto supone acordar, sobre todo, un criterio de legitimidad política que condiciona las posturas en materia de seguridad regional y también en lo concerniente a los mecanismos que se instauren y se estimen apropiados para hacerla efectiva.

Sin embargo, no siempre se mantuvo una posición así en la región, puesto que la seguridad internacional se configuró muchas veces prescindiendo de este presupuesto ideológico y de legitimidad en el orden internacional, particularmente en el plano regional. Los tiempos han cambiado. En la actualidad, sería imposible realizar un enfoque correcto de la seguridad regional en las Américas que prescindiese del criterio democrático. La Declaración de México de 2003 es una prueba más de los múltiples instrumentos político-jurídicos que reiteran la necesidad de que la seguridad en las Américas se fundamente en la democracia. Así, la “nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio (...) se basa en valores democráticos” y también “la paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia (...)”. Es decir, las distintas dimensiones y contenidos que tiene la seguridad en América se perciben desde hace tiempo sobre la base del criterio de la democracia. Todo ello a pesar de que en los últimos tiempos haya decaído el vigor democrático en la región, al hilo de los postulados políticos en algunos Estados americanos.

Esta perspectiva tendrá consecuencias prácticas y también normativas en los instrumentos que se han aprobado para garantizar la paz y la seguridad en la región americana; y para configurar la dimensión de seguridad en el plano hemisférico y, cómo no, en los esquemas de integración que acontecen en el continente. Pero, sobre todo, proporcionará una visión particular que no necesariamente está presente en otras zonas del planeta. Un modelo específico de democracia que se expresa mediante el criterio de democracia representativa, es lo que otorga al sistema americano algunas peculiaridades y lo que realmente le define. Se establece, así, una íntima y estrecha vinculación entre “democracia” y “seguridad” hasta el punto de que no sería posible separar estas dos nociones en cualquier análisis que se realice de la realidad americana de seguridad. El

estudio de los instrumentos político-jurídicos que regulan la seguridad multidimensional en las Américas y, en particular, en el nivel hemisférico debe partir imprescindiblemente de que la región se define como una comunidad de Estados democráticos. Las primeras palabras que empleó la Declaración final de la Cumbre de Miami de 1994, en el seno de la Cumbre de las Américas, como expresión principal de la integración hemisférica, atestiguan esta vinculación. Así, los Estados americanos se muestran “comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro Hemisferio”.

A partir de ahí conviene delimitar con la mayor precisión posible los contenidos que adquiere la seguridad multidimensional, entre los que tendrían cabida los aspectos estrictamente de seguridad y defensa y también otros componentes que están relacionados con las dimensiones humana y medioambiental, una vez que a partir del decenio de los noventa del siglo XX se activaron de nuevo los estudios sobre la seguridad. La perspectiva de la seguridad hemisférica con base en parámetros democráticos, permitiría penetrar en sectores y campos de actuación que tradicionalmente estaban más alejados de la seguridad internacional en un sentido tradicional y, en consecuencia, se podrían abordar ámbitos como la lucha contra la delincuencia organizada o el terrorismo internacional con la mirada puesta en el respeto de los derechos humanos. La plena aceptación del criterio democrático aportará una óptica multidimensional a la noción de seguridad, por lo que trasciende de las posiciones clásicas en esta materia.

En esta línea se ha indicado que, en el proceso de conformación en América de esta perspectiva, “la aparición de este nuevo orden indujo a la redefinición de la agenda de las relaciones hemisféricas” y, en consecuencia, “caló el discurso de percibir la paz y la seguridad regionales como variables dependientes de la estabilidad y la continuidad de cada democracia”. A partir de entonces, la arquitectura de la seguridad hemisférica en las Américas comenzará a girar en torno a la implementación de la democracia y a las consecuencias que se derivan de la aceptación de este criterio hasta hacer que “democracia” y “seguridad” anuden dos realidades inseparables. Esto ocurrirá en el plano hemisférico y también en los esquemas de integración de alcance regional y subregional. Un notable ejemplo en esta dirección serían los esfuerzos de integración en Centroamérica. Así, el instrumento básico en materia de seguridad, es decir, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995, enuncia en su artículo 1 la concepción de que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene como fundamento “la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho”.

En definitiva, los tres factores que se han indicado cimientan la seguridad en la región americana y, además, perfilan los componentes básicos que definen la seguridad multidimensional, tal y como se concibe en la actualidad. Aunque se pudieran añadir otros factores derivados del fenómeno de la globalización y su incidencia en la seguridad. En cualquier caso, las Américas acogen una noción de seguridad que, en esencia, toma como punto de partida la existencia de un espacio geográfico regional perfectamente delimitado; y que pone los acentos en la proximidad y contigüidad de los Estados que integran la región americana, lo que constituye un aspecto fundamental para aceptar la existencia de postulados comunes y quizá compartidos.

Pero, también, la noción hemisférica de seguridad, que queda plasmada en instrumentos político-jurídicos, procede directamente de la vinculación histórica que ha reiterado la existencia de valores, principios y objetivos comunes y también de amenazas comunes que exigen respuestas compartidas. Esto encuentra sus orígenes desde que se hizo tangible la cooperación entre los Estados americanos a partir del siglo XIX. Finalmente, conviene destacar que la progresiva consolidación del criterio democrático, que inspira el comportamiento de los Estados y de las Organizaciones que operan en la región americana, sobrepasa el ámbito de la retórica para constituir una pieza esencial de la noción de seguridad en las Américas. A pesar de las enormes dificultades que encuentra para su plena consolidación en el espacio americano. Pero su vigencia se advierte con profundidad en el contenido de los instrumentos político-jurídicos aprobados en el plano hemisférico y, asimismo, en los esquemas de integración que tienen lugar en América, dando sustancia todo al sistema de seguridad multidimensional en esta región del planeta.

Desde esta óptica, se deberían detallar pormenorizadamente los resultados que ha obtenido la cooperación hemisférica en el campo de la seguridad y que se han traducido asiduamente en instrumentos político-jurídicos en los que los Estados americanos aceptan algún tipo de compromiso. Se busca, por lo tanto, disponer de una comprensión práctica de la seguridad internacional en las Américas y calibrar el grado de cumplimiento que se desprende de las conductas de los Estados, aunque estuvieran obligados por disposiciones que se contienen en tratados. Como se sabe, en el área americana siempre queda pendiente determinar los equilibrios que se establecen entre las obligaciones asumidas y la práctica en el cumplimiento de estas obligaciones. En el plano hemisférico, la retórica cumple un papel crucial que se debe percibir en su verdadera dimensión. En cualquier caso, resultaría sorprendente que se procediera a la configuración de una estructura político-normativa bien articulada e, incluso, a levantar un cuadro institucional adecuado que no resistieran, sin embargo, el examen de la práctica internacional. Por lo que en este trabajo de investigación conviene distinguir los avances reales de aquellas propuestas e iniciativas que se han enunciado y que todavía no presentan resultados tangibles. En esta línea parece necesario realizar, al menos, dos tareas complementarias.

- La primera sería no perder de vista, en modo alguno, la evolución que ha experimentado el campo de la seguridad en la región americana, señalando los hitos que acomodan la noción de seguridad en el hemisferio. Algunas veces se constata el abandono de los criterios de seguridad que tuvieron un notable alcance en los momentos históricos en los que se formularon y acordaron pero que, sin embargo, fueron perdiendo significado en las conductas diarias de los Estados. Por ello, se debe abrir la senda que conduce a destacar los principios de naturaleza político-jurídica que fundamentan la seguridad en las Américas y que se han plasmado en instrumentos normativos de relevancia. Estos principios deben ser estudiados en perspectiva estrictamente americana para evaluar la verdadera contribución que han realizado los Estados del hemisferio. En esencia, como lo aseguró la representación de Brasil “los principios de la Carta de la OEA son elementos permanentes de orientación de la seguridad hemisférica”. Desde ahí, se llegaría a identificar los principales ámbitos que componen la noción de seguridad multidimensional en las Américas y entre los que habría que incluir necesariamente los que más preocupan a los Estados de la región, siendo precisamente en los que los textos normativos hemisféricos han puesto un mayor énfasis. Aunque el concepto de seguridad multidimensional en América difiera poco del

significado que tiene con en el plano universal, se podrían destacar algunas singularidades que definen con más precisión la seguridad en las Américas.

- La segunda es que conviene examinar las labores concretas que ha realizado la principal instancia de cooperación que actúa en el continente americano, es decir, la OEA en el campo de la seguridad. Estas tareas no responden a un recorrido previamente establecido ni tampoco se advierte una absoluta coordinación con otras instancias que actúan en el continente. Así lo decía la representación brasileña, al indicar que “la actuación del Sistema Interamericano en el área de la seguridad debe (...) privilegiar la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros”. En ocasiones, los intereses de los Estados de la región, que van cambiando en función de los momentos políticos, son divergentes y serán los que determinen las posiciones que se enuncian en materia de seguridad internacional. La realidad prueba que no existen profundas contradicciones entre las posturas que los Estados manifiestan en unas u otras instancias de cooperación e integración en las Américas, pero sí que la creación de instancias distintas explicita la voluntad de fragmentar y atomizar la realidad americana, también a los efectos de la seguridad internacional.

En cualquier caso, existen dos instancias que desde la perspectiva hemisférica han abordado con bastante detenimiento las cuestiones concernientes a la seguridad en la región americana y que, a la postre, serán las que presentan el panorama más completo y riguroso de lo que debe entenderse por seguridad multidimensional en las Américas. Por una parte, la Cumbre de las Américas no ha descuidado uno los temas de seguridad internacional. Todo lo contrario. Esta Cumbre ha suscitado el debate en esta materia, aunque no disponga de mecanismos y procedimientos normativos e institucionales eficaces que cristalicen los compromisos políticos que aceptan los Estados. La conclusión más clara sería que la Cumbre de las Américas únicamente proporciona orientaciones que deberían seguir los países de la región a la hora de configurar el concepto de seguridad multidimensional y, a partir de ahí, dotarse de componentes normativos e institucionales. Por otra parte, quien sí dispone de herramientas para hacer efectivos los compromisos políticos en el terreno de la seguridad internacional será la OEA, en la que radican buena parte de los logros alcanzados en el campo de la seguridad multidimensional. Esta Organización suministra los instrumentos básicos que regulan las relaciones entre los Estados de las Américas en esta materia. Y detenta competencias generales que han situado en el centro de su atención a la agenda de seguridad hemisférica, como una de las líneas prioritarias de acción en la cooperación en las Américas. Incluso, la OEA dispone de una cierta estructura institucional que podría facilitar el cumplimiento de los compromisos contraídos en los instrumentos que se han adoptado en su seno y en otras instancias regionales.

La labor hemisférica en el sector de la seguridad se enriquece, desde luego, con el quehacer de los esquemas de integración regional y subregional que habitan en América. La Declaración de México de 2003 subraya sin ambages que “los procesos de integración subregional y regional contribuyen a la estabilidad y la seguridad en el Hemisferio”. La práctica así lo demuestra y se traslucen en el espacio hemisférico las diversas visiones de la realidad americana que se expresan a través de las posturas de los distintos esquemas de integración en materia de seguridad internacional. Para el representante de Ecuador se deben tener en cuenta “los ámbitos que contempla la seguridad internacional”, es decir, “bilateral, subregional o regional” puesto que “la

seguridad que está llamada a garantizar la OEA, comprende todos y cada uno de tales ámbitos”.

El propósito de este trabajo de investigación no es, por lo tanto, profundizar en un concepto puramente teórico de la seguridad multidimensional en las Américas. Se busca más bien aclarar los rasgos y aspectos que lo integran, en particular, en el espacio hemisférico. En consecuencia, sería una percepción pragmática centrada en los instrumentos que se han aprobado y en los mecanismos que se han instaurado, también de carácter institucional. Algo que solo se puede comprobar al tener en cuenta: Primero, los diversos componentes de la seguridad que se han incorporado paulatinamente al concepto de seguridad hemisférica en función de cada uno de los periodos históricos; y, segundo, la identificación de esos componentes, cuando tengan algún tipo de revelación normativa o que hayan conducido a la aceptación de compromisos y obligaciones para los Estados de la región. En esta línea, se ha resumido que, dentro del contexto político americano, la seguridad se concibe como aquellas situaciones en las que “se hacen posibles las condiciones mínimas de subsistencia, integridad territorial, poder institucional, calidad de vida y desarrollo económico, social y cultural, generadas y preservadas por el Estado” y, todo ello, con el objeto de “favorecer la paz, conservar los valores sociales y contrarrestar las amenazas militares y no militares en contra de la población”. La mayor parte de las definiciones de seguridad que proporciona la doctrina científica son útiles, aunque insuficientes para explicar completamente el significado de la seguridad que acontece en una zona del planeta, como es el área americana.

De ahí que merezca la pena realizar una labor distinta que consistirá en la aproximación a los contenidos de la seguridad multidimensional en las Américas y que, básicamente, estribaría en precisar cada uno de sus ingredientes político-normativos.

Éstos irían desde los más clásicos relativos a los aspectos de la seguridad colectiva el desarme y control de armamentos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como el campo concerniente a las misiones internacionales de paz para llegar, después, a incorporar en la nueva visión de la seguridad otros comportamientos que tienen en la actualidad una profunda trascendencia en las relaciones internacionales como serían, entre otros, la lucha contra el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones, el problema de las drogas así como la erradicación de la delincuencia organizada. Esta actividad investigadora pone el acento en los componentes de la seguridad multidimensional y no en las características teóricas que definen la seguridad desde un prisma estrictamente doctrinal. La OEA acoge esta óptica pragmática de la seguridad cuando explicita que “es un pilar clave de la Organización (...)” que se ha producido un “fortalecimiento de la cooperación en varios frentes de seguridad”. En resumen, se incide en los ingredientes de la seguridad y los ámbitos de actuación, al hilo de las realizaciones y plasmaciones normativas e institucionales en el espacio hemisférico. Y no se detiene, por lo tanto, en una aportación teórica sobre la seguridad hemisférica.

El presente trabajo de investigación tiene un diáfano objetivo que únicamente ha sido cubierto por estudios parciales y aislados, algunos de gran calidad, por parte de la doctrina científica. Así, se pretende elaborar el marco político-normativo e institucional que define la seguridad multidimensional en las Américas, a través principalmente de la labor de la OEA. Por ello, será inevitable penetrar en los ámbitos que la configuran y, además, evaluar el significado jurídico de los instrumentos que le sirven de fundamento.

Toda aproximación a la seguridad multidimensional en las Américas debe hacerse sobre la base de estos criterios. El objetivo no es acuñar un concepto único de seguridad multidimensional en el caso americano ni encarar aproximaciones más comprehensivas. Por supuesto, tampoco se aspira a escarbar teóricamente en el contenido de las nociones de seguridad humana seguridad cooperativa, seguridad convergente o seguridad ambiental (...), entre otras, de las que se utilizan con frecuencia en el campo de la seguridad. Se ha dicho que “se está produciendo un proceso de abandono del concepto clásico de seguridad en términos estrictamente militares para transitar hacia la creación de un nuevo concepto de seguridad humana”. Aunque esto es verdad, el acercamiento a la realidad americana de la seguridad desde nuestra perspectiva requiere la identificación de los rasgos y dimensiones que la integran. Todo ello con base en los instrumentos político- jurídicos que se han aprobado por instancias internacionales y, asimismo, examinando los mecanismos institucionales que se han puesto en marcha. En esencia, se persigue delimitar el marco normativo y la arquitectura institucional de la seguridad hemisférica.

Los puntos específicos que se analizan en esta tesis doctoral son los siguientes:

CAPÍTULO PRIMERO: LOS ORÍGENES DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA. LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS

La práctica enseña con claridad que habita una firme voluntad histórica por profundizar en la cooperación y alcanzar incluso la integración entre todos los Estados de las Américas. El propósito es conformar una verdadera y singular comunidad de intereses en el orden internacional. Además, el examen de esta práctica prueba con nitidez que existe la intención y se han propuesto iniciativas que, aunque no hayan producido en términos reales y con contenido jurídico plasmaciones institucionales, estaban dirigidas a hacer efectiva la integración hemisférica. El análisis del comportamiento de los Estados del continente americano, desde su creación sobre todo en el siglo XIX, reproduce una amplia sucesión de iniciativas que, con independencia de las múltiples interpretaciones que se puedan realizar, siempre han demostrado que los Estados de la región han pretendido constituir espacios comunes y compartidos tanto en lo político como en lo económico, incluso en lo cultural.

1. La importancia del panamericanismo y el lugar que ocupan los temas de la seguridad internacional
2. La contribución, en particular de las Conferencias Internacionales americanas, al principio de arreglo pacífico de controversias como pieza medular de la seguridad internacional y garantía de la paz en la región americana
3. La contribución de las Conferencias Internacionales americanas al principio de no intervención, pieza clave para garantizar la seguridad y evitar la dominación en el continente
4. La contribución de las Conferencias internacionales americanas al principio de no uso de la fuerza en las relaciones internacionales, base imprescindible de cualquier sistema de seguridad y garantía de la estabilidad en el continente americano
5. Los acuerdos de la Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, Ciudad de México, 1945
6. La consolidación de la seguridad colectiva en el hemisferio

CAPITULO SEGUNDO: LA CREACION POR LA OEA DE UN ENTRAMADO JURÍDICO HEMISFÉRICO EN MATERIA DE SEGURIDAD

La integración en materia de seguridad en el hemisferio occidental disfruta de un aliado privilegiado: la labor que realiza la OEA y que está orientada a la aprobación de instrumentos jurídicos y el establecimiento de un sistema institucional con órganos permanentes que garanticen la paz y la seguridad en la región; pero que, además, hagan frente mediante iniciativas y políticas a las nuevas amenazas que emergen en el campo de la seguridad multidimensional. Como se ha dicho, cuando la OEA acogió el nuevo concepto de seguridad multidimensional se modificó la “estructura de seguridad hemisférica vetusta que no respondía a las necesidades de la región”, de tal manera que lo multidimensional y, en concreto, la “arquitectura flexible aparecen como mecanismos interesantes para responder a las amenazas actuales” (Chillier y Freeman 2005: 13).

En esta línea, se debe reconocer e insistir, desde el principio, que la principal Organización americana, la OEA, no busca como objetivo básico la integración entre los Estados Miembros y que tampoco reúne los requisitos exigidos para que se conciba como una Organización de integración, siendo una Organización destinada a la cooperación internacional.

1. La seguridad internacional como pilar básico de la labor de la OEA
2. La Declaración sobre Seguridad en las Américas: Un instrumento base para la seguridad en el hemisferio
 - 2.1. El origen hemisférico de la Declaración de México
 - 2.2. La naturaleza jurídica de la Declaración de México
 - 2.3. El concepto de seguridad que proporciona la Declaración de México
 - 2.3.1. La apuesta por la seguridad multidimensional
 - 2.3.2. La proclamación de principios en la Declaración de México
3. Seguridad y Democracia: una relación imprescindible
4. Seguridad y Desarrollo Sostenible: un nexo indispensable
5. Seguridad y Solidaridad: un vínculo permanente
6. Los ámbitos que identifica la Declaración de México en el nuevo concepto de seguridad
7. Los aportes normativos que asegurarían la integración hemisférica en materia de seguridad

CAPÍTULO TERCERO: PRINCIPALES ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN HEMISFÉRICA EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD

Entre los ámbitos que levantan el mayor interés en los temas de seguridad por parte de los países de la región americana y los esfuerzos de cooperación e integración que se han llevado a cabo convendría identificar, primero, los retos y amenazas a los que principalmente deben responder los Estados americanos y que, a la postre, configurarían los contenidos esenciales de la seguridad en el continente. Como es lógico, la determinación de los sectores específicos de la seguridad que han sido abordados en términos jurídicos por la Cumbre de las Américas y la OEA, se ha producido mediante una constante evolución que ha ido incorporando progresivamente diferentes ámbitos de actuación en estas instancias internacionales, que se han venido ocupando en las Américas de las cuestiones de seguridad destacando, en particular, la labor realizada por

la OEA. Se debería anotar, incluso, que es una evolución propia de las Américas, pero que ha tenido lugar también de manera simultánea en el resto de la comunidad internacional.

A partir de ahí, se abre un amplio abanico que llegará a abordar tanto los temas de desarme, con especial consideración de la instauración de un espacio libre de armas nucleares; y, además, se estudiarán cuestiones que tienen una enorme trascendencia internacional, como es el caso del terrorismo; o con especiales consecuencias en el espacio americano, como podría ser la lucha contra el crimen organizado. Tiene razón, por lo tanto, la Declaración de 2003, cuando indica que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad (...) son de naturaleza diversa y alcance multidimensional”. En efecto, no solo han aparecido nuevas amenazas, sino que también se debe realizar un enfoque eminentemente hemisférico. En resumen, una realidad francamente evolutiva que combina dos factores: Por una parte, la mirada hemisférica compartida en los temas de seguridad; y, por otra parte, la sucesiva ampliación del campo de trabajo en los ámbitos de la seguridad. Algo que va a suceder precisamente con la apertura del nuevo siglo XXI y, sobre todo, los acontecimientos políticos que están teniendo lugar en la comunidad internacional en este periodo.

1. Aproximación a la contribución en materia de seguridad de la Cumbre de las Américas
2. Panorama de las aportaciones de la OEA en las cuestiones de seguridad
3. Principales ámbitos materiales de la seguridad que han recibido una regulación en las instancias hemisféricas
 - 3.1. La Seguridad Colectiva: la primera pieza de la seguridad hemisférica
 - 3.2. El Desarme y Control de Armamentos: el complemento necesario del sistema hemisférico de seguridad 167
 - 3.2.1. La significación de la OEA y de la Cumbre de las Américas en materia de desarme 170
 - 3.2.2. Los avances más significativos en materia de desarme y control de armamentos
 - 3.3. La aprobación de Medidas de fomento de la confianza en el plano hemisférico
 - 3.3.1. Las Medidas de fomento de la confianza en la Cumbre de las Américas
 - 3.3.2. Las Medidas de fomento de la confianza en la OEA
4. Los instrumentos hemisféricos en la lucha contra el terrorismo
 - 4.1. Las escasas indicaciones normativas de la Cumbre de las Américas para combatir el terrorismo
 - 4.2. La labor realizada por la OEA para enfrentar el terrorismo en el hemisferio 201
 - 4.2.1. La relevancia de la creación en el hemisferio de órganos en la lucha contra el terrorismo
 - 4.2.2. Principales declaraciones aprobadas por la OEA destinadas a combatir el terrorismo
 - 4.2.3. La Convención interamericana contra el terrorismo: la vía del acuerdo internacional para poner fin a esta lacra en las Américas
5. La lucha contra la delincuencia organizada en perspectiva hemisférica: Especial atención a las realizaciones de la OEA
 - 5.1. Las tareas de la Cumbre de las Américas para combatir la delincuencia organizada 221
 - 5.2. El trabajo de la OEA en la lucha contra la delincuencia organizada
 - 5.2.1. Los primeros pasos en la lucha contra la delincuencia organizada en la OEA
 - 5.2.2. El Plan de Acción hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional

5.2.3. El establecimiento del Esquema hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional

CAPÍTULO CUARTO: LA BÚSQUEDA DE UN MARCO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

La instauración de un marco institucional es absolutamente imprescindible si quiere consagrarse una verdadera dimensión de seguridad en cualquier esquema de integración e, incluso, en los esfuerzos de cooperación que abordan los temas de seguridad. Tal y como se hizo en el caso de Unasur, con la creación del Consejo de Defensa suramericano que dio lugar a múltiples análisis doctrinales. Es decir, hay que disponer de un órgano o de diversas instancias que ejecuten las directrices políticas en materia de seguridad y que sirvan de componentes necesarios para asegurar la cooperación y el seguimiento de las reglas sobre la seguridad, en nuestro caso, regional. La elaboración de normas jurídicas debe venir acompañada de manera ineludible por el alzamiento de un sistema institucional, por rudimentario que sea, en la medida en que se necesitan órganos que den cumplimiento y aseguren la eficacia de las directrices políticas y de las reglas jurídicas que se aprueben en el campo de la seguridad.

1. Factores que condicionan el marco institucional de la seguridad en las Américas
2. El valor de la Junta Interamericana de Defensa (JID): La instancia tradicional de la seguridad en las Américas
 - 2.1. La configuración de la Junta Interamericana de Defensa en un marco amplio de seguridad y defensa hemisféricas
 - 2.2. Las funciones de la Junta Interamericana de Defensa: Un órgano técnico de asesoramiento y consulta
 - 2.3. Los componentes esenciales de la estructura de la Junta Interamericana de Defensa
 - 2.4. El Plan estratégico de la Junta Interamericana de Defensa 2022-2025
3. El significado y alcance de la Comisión de Seguridad Hemisférica
 - 3.1. Programa de Educación para la paz
 - 3.2. La Acción contra las Minas Antipersona
 - 3.3. El Combate a la Trata de Personas
 - 3.4. El Tratamiento de las Pandillas Delictivas
4. La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas

CONCLUSIONES

A la luz del análisis realizado en torno a la seguridad internacional desde el prisma de la cooperación y la integración hemisféricas, tal y como acontece en las Américas, cabría anotar algunas conclusiones que revelan la situación en que se encuentra esta cuestión en perspectiva esencialmente jurídica y, al mismo tiempo, permiten separar todo aquello que hay de retórica y todo aquello que hay de realidad, precisamente en la tarea que han realizado los países de la región americana y las organizaciones e instancias internacionales que operan en el campo de la seguridad en el hemisferio, particularmente, tomando en consideración el quehacer de la OEA:

PRIMERA: La integración encarna uno de los fenómenos más notables en el planeta y supone, en esencia, la asociación de Estados con el propósito de transferir competencias a órganos que tendrían la naturaleza de entes de carácter “supranacional”. En concreto, las Américas van a constituir una de las principales regiones del mundo en las que más se ha querido avanzar en la integración, por lo menos en la medida en que han surgido múltiples y variados esquemas de integración en esta región. En muchas ocasiones, bajo la apariencia formal de la integración se esconde una simple y mera cooperación entre los países sin que, en modo alguno, se haya producido la cesión de competencias soberanas a las instituciones que representan al esfuerzo integrador. Esto no entorpece que las distintas y diversas manifestaciones de la integración que han tenido lugar en América, desde hace tiempo, no puedan ser estudiadas bajo este prisma, sobre todo porque expresan con rigor una voluntad plenamente integradora.

Desde esta perspectiva, los Estados americanos han querido establecer, aunque no lo hayan conseguido todavía, un esquema de integración de alcance hemisférico que cubriría todo el espacio del hemisférico occidental y que, con ello, abarcar a todos los países de la región sin exclusión alguna. La integración hemisférica o continental ha encontrado como expresión más avanzada la realización de las Cumbres de las Américas que, sin embargo, no han logrado aún instaurar un marco permanente de integración, al estar poco articulada jurídicamente. Lo más que se ha avanzado en este sentido en las Américas ha sido la conformación de una organización internacional de cooperación, como es el caso de la OEA, que podría tener algunos componentes de integración en determinadas materias de su competencia. En cualquier caso, la cuestión de la seguridad internacional entra en la categoría de asuntos que podrían ser objeto de integración en el seno de la OEA, en la medida en que se pretende configurar desde siempre una dimensión de la seguridad hemisférica.

SEGUNDA: La integración en las Américas atraviesa, desde hace tiempo, una profunda crisis que se refleja en el declive o desaparición de algunos de los esquemas de integración; en el estancamiento de otros; e, incluso, en el intento de ensayar nuevas fórmulas de integración futura en la región. De esta manera, el devenir de los asuntos de seguridad en la región americana está totalmente condicionado por los avatares y circunstancias que acontecen en los esquemas de integración que existen en el continente. Por ello, la debilidad de la integración se plasma también en este sector y, especialmente, en las eventuales normas e instituciones que podrían crear al efecto. Así, la seguridad en las Américas, fundamentalmente en perspectiva de integración, estaría íntimamente vinculada al desarrollo de los esquemas de integración y a su viabilidad. La seguridad no sería en principio una prioridad de la integración en las Américas, aunque sin contradecir lo anterior, se ha ido configurando como uno de los ejes prioritarios de la cooperación americana, sobre todo por la labor que se ejercita a través de la OEA.

El carácter evolutivo y dinámico que adornan la cooperación y solidaridad americanas ha hecho que se penetre en otras dimensiones distintas a las tradicionales, como sería el caso de la seguridad internacional. De esta manera, será bastante habitual que la dimensión de seguridad aparezca en los instrumentos de cooperación que se activan en el hemisferio, por lo que la dimensión de seguridad no se contempla como un componente extraño de la integración, ni tampoco se le puede calificar como una cuestión marginal en la cooperación americana. Particularmente, la evolución que ha experimentado la integración en las Américas ha conducido a que se conciban múltiples dimensiones, entre las que tiene cabida la relativa a la seguridad. Incluso, en ciertos

casos, esta dimensión ha alcanzado un nivel normativo e institucional que va más allá de lo que estaba previsto en los instrumentos constitutivos.

TERCERA: La cooperación en las Américas proporciona, en la mayoría de los casos, conceptos de seguridad internacional que han ido evolucionando en función básicamente de dos factores: Primero, los cambios que en los asuntos de seguridad se han producido en el orden internacional y que han tenido un cierto impacto en la región americana. Y, segundo, la propia evolución que experimenta la cooperación americana y sus componentes. No existe una perspectiva idéntica de la dimensión de seguridad en toda América, pero el examen de la práctica demuestra que existen numerosos aspectos comunes y que comparten los países de la región. En esta línea, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en México en 2003, representa el resumen por excelencia de las posiciones y los enfoques que en materia de seguridad mantienen los Estados de la región americana, y los planteamientos que hace esta Declaración quedan reflejados en la integración hemisférica.

Por ello, el estudio normativo e institucional de la seguridad en las Américas debe partir necesariamente de las orientaciones, lineamientos, pautas e indicaciones, también normativas y no solo políticas, que proporciona esta Declaración que efectivamente no se limita a introducir el concepto de seguridad multidimensional, ni tampoco especifica únicamente las nuevas amenazas que se ciernen sobre la región americana. Más todavía, la Declaración de 2003 proporciona un enfoque singular de la seguridad internacional en la región que es sumamente útil en todos los niveles de la cooperación e integración en las Américas. Incluso, no sería descabellado decir que esta Declaración cumple la función de contemplar la seguridad regional desde la perspectiva de la integración y no exclusivamente desde la óptica de la cooperación.

CUARTA: El estudio de la dimensión de seguridad hemisférica no podría prescindir de la existencia de principios que son esenciales en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Estos principios tienen carácter universal, pero algunos de ellos derivan particularmente del comportamiento de los Estados americanos, por lo que sustentan la dimensión de seguridad en el continente. En particular, los principios relativos a la prohibición del empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, la no intervención y la solución pacífica de las controversias internacionales, más allá de su origen también europeo en algunos casos, han tenido una buena acogida en el espacio americano y, desde luego, han formado parte históricamente del denominado Derecho internacional americano. Estos principios son ineludibles en el estudio de la seguridad en la integración en las Américas.

En esta línea, el papel que ha cumplido el panamericanismo en la labor conducente a la consagración de estos principios en la región americana ha sido realmente decisivo, así como el desarrollo de las posiciones latinoamericanistas. Sin embargo, esto no es propio del pasado, sino que sigue presente en la realidad americana contemporánea. De esta manera, los principios mencionados arrancan aspectos que se incorporan como sustanciales en la dimensión de seguridad hemisférica, como sería el caso del fomento de la confianza, de la seguridad colectiva o las cuestiones referidas al desarme. La aceptación universal de estos principios no menoscaba los efectos que pueden producir, con sentido particular, en la realidad americana. En consecuencia, los principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional relacionados con la paz y la seguridad inspiran y, además, trazan las líneas básicas de actuación de los Estados

americanos a la hora de elaborar normas y crear instituciones que garanticen la seguridad en la región.

QUINTA: Las Conferencias internacionales americanas dan sentido y significado al movimiento panamericanista y el análisis de sus resultados pone de relieve: Ante todo, que los países de las Américas participan activamente desde su independencia en la conformación de principios esenciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales e, incluso, que su comportamiento está en el origen de algunos de los principios capitales del ordenamiento jurídico internacional, en particular, el no uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la solución pacífica de controversias y la no intervención. Pero, sobre todo, estas Conferencias sirven para expresar el interés de los países de la región por los temas de seguridad que, desde un principio, se concebirán como piezas claves de la solidaridad continental. Más todavía, se podría hablar, con todos los matices que se quiera, de la progresiva edificación de un sistema de seguridad regional, al hilo de los postulados que se sostienen en cada una de las citadas Conferencias americanas.

Los momentos cúlmen serán durante el periodo de entreguerras y en el periodo previo e inmediatamente posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. De ahí, que corresponda resaltar, en concreto, la Conferencia interamericana de consolidación de la paz, que se celebró en Buenos Aires del 1º al 23 de diciembre de 1936; la Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, que tuvo lugar en Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 ; y la Conferencia interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente, que se celebró en Río de Janeiro del 15 de agosto a 2 de septiembre de 1947. En todas ellas se acordaron compromisos destinados a levantar un sistema de seguridad en el hemisferio. Y, de este modo, se debe recordar el notable valor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá). Dos instrumentos que serán claves para comprender las preocupaciones de los países del continente en los temas de seguridad.

SEXTA: Los temas de la seguridad internacional han recibido un tratamiento específico en el plano hemisférico. En este nivel, es probable que se logren los principales avances tanto en la aprobación de instrumentos jurídicos, así como en la instauración de órganos encargados de la seguridad en la región. En la mayoría de los casos, los principales tratados relacionados con esta materia se han aprobado para toda América y, asimismo, lo hemisférico se ha dotado de una estructura institucional que expresa la voluntad de abordar la seguridad de una manera común, y quizá compartida, en el continente americano. La perspectiva hemisférica de la seguridad encuentra esencialmente dos plasmaciones distintas pero complementarias:

Por un lado, la Cumbre de las Américas ha otorgado a la seguridad un lugar primordial en la concepción del hemisferio y sería posible aseverar que no se han producido más avances debido al fracaso en la integración económica en el plano hemisférico. La intención de establecer un Área de Libre Comercio para toda América venía acompañada de un discurso en el que no estaban ausentes los asuntos de la seguridad y, en el fondo, los componentes de la relación política entre los países americanos. La aportación más notable de la Cumbre a los temas de seguridad es procurar lineamientos y orientaciones en esta materia e impulsar el comportamiento de los Estados para que lleguen a acuerdos. Sin embargo, no es fácil anotar realizaciones

prácticas que se hayan plasmado en acuerdos internacionales y en la creación de órganos que se ocupen de la seguridad en la región. Aunque siempre se puede decir que la Declaración de México sería el resultado también, en parte, del quehacer de la Cumbre de las Américas.

Por otro lado, la OEA es la organización internacional americana que más ha contribuido a diseñar un modelo de seguridad hemisférica y que más han promovido la celebración de tratados y la creación de instituciones e instancias concernientes a la seguridad. La tarea que ha realizado esta organización, eminentemente de cooperación, tiene algunos ingredientes que conviene resaltar: -La OEA suministra un enfoque de la seguridad de alcance hemisférico, poniendo el acento en las amenazas tradicionales y en las nuevas amenazas. -Esta organización promueve la celebración de acuerdos de carácter vinculante, como sería el caso del TIAR, del Pacto de Bogotá y de los acuerdos en materia de desarme, entre otros. -Por si fuera poco, se han aprobado numerosas declaraciones en materia de seguridad cuyo valor jurídico no cabe menospreciar, puesto que en algún caso como sucede con la Declaración de México, llegan a tener un contenido "constitucional". -Más todavía, la OEA ha procedido a la creación de órganos que, con todas las limitaciones que se quiera, encarnan la voluntad de los Estados americanos de profundizar la cooperación en el campo de la seguridad, como serían los casos de la Junta Interamericana de Defensa y de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Lo que faltaría sería dotar a estos órganos de mayores competencias mediante la cesión de poderes por parte de los Estados Miembros de la OEA.

SÉPTIMA: La aprobación de la Declaración sobre Seguridad de las Américas de 2003 representa el inicio de una nueva visión en materia de seguridad en el hemisferio, en la que primarán tanto la perspectiva estrictamente hemisférica como el enfoque multidimensional de los asuntos concernientes a la seguridad. Con esta Declaración se abre un nuevo camino para aclarar y cohesionar las posiciones políticas y jurídicas de los países en todo aquello que afecta a la seguridad y estabilidad de la región. Lo que se busca, en el fondo, es la paz, la estabilidad y el desarrollo de los países del hemisferio mediante el establecimiento de un marco conceptual y normativo en los temas de seguridad que sea aceptado por todos los Estados y que se proyecte sobre el mayor número de materias que sea posible, y que estén relacionadas con la seguridad hemisférica. De esta manera, se aporta una descripción en la que sobresalen el carácter multidimensional de la seguridad hemisférica; la presencia de amenazas tradicionales y de nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los países del hemisferio; la preocupación porque se acepten las prioridades de cada país en materia de seguridad; y el objetivo de contribuir a consolidar la paz, y el desarrollo económico y social en la región americana. Todo ello, sobre la base de los valores y principios que definen el continente americano desde hace tiempo.

A partir de ahí, se pone de relieve la importancia que le corresponde tanto a las amenazas tradicionales como a las nuevas amenazas. Respecto a las primeras, la Declaración de México reconoce que las amenazas tradicionales a la seguridad siguen teniendo gran relevancia y que las herramientas para combatirlas tienen su propia singularidad, de tal manera que no deben confundirse con las situaciones que generan las nuevas amenazas. En esta línea, habría que situar probablemente las cuestiones referidas a la seguridad colectiva, y al desarme y control de armamentos. En relación con las segundas, la Declaración presta una mayor atención a las nuevas amenazas y se proporciona una amplia descripción de aquellas a las que se enfrenta particularmente el

hemisferio. En la mayoría de los casos, estas nuevas amenazas requieren una estrecha cooperación entre los Estados de la región al tratarse de fenómenos que trascienden el plano puramente nacional y, por lo tanto, serán desafíos, amenazas y preocupaciones que tienen una naturaleza transnacional.

OCTAVA: Son amplios los ámbitos materiales en el campo de la seguridad de los que se viene ocupando la OEA y, además, siempre se abordan desde un prisma hemisférico. Más todavía, buena parte de la tarea de la OEA en esta materia sobrepasa los criterios meramente políticos para penetrar en el campo de lo jurídico y, de esta manera, se procura disponer de acuerdos, declaraciones o indicaciones normativas para guiar la conducta de los Estados al afrontar las amenazas que se ciernen sobre la región. La práctica enseña que la tarea de la OEA se ha detenido, sin embargo, de manera prioritaria, en algunos sectores de la seguridad regional a los que se les ha brindado una mayor atención. Ello se hace sobre la base de las preocupaciones comunes y compartidas de los países del hemisferio y teniendo en cuenta la capacidad de la organización hemisférica para alcanzar acuerdos y lograr compromisos que sofoquen los peligros que derivan de las amenazas tradicionales y de las nuevas amenazas.

En particular, la región americana ha podido articular ciertas respuestas, relativamente eficaces, a los distintos y variados desafíos y retos que existen en el hemisferio. En esta dirección, se han aprobado acuerdos, planes de acción, estrategias y programas para combatir, entre otros, el terrorismo, la delincuencia organizada, el problema de las drogas, la corrupción, el lavado de activos o el tráfico ilícito de armas. Pero también se ha avanzado en el campo del desarme y del control de armamentos y las consecuencias sobre la seguridad de los desastres naturales. Lo relevante es que, en todos los casos, con mayor o menor fortuna, se pretenden articular respuestas normativas que reconozcan derechos y que impongan obligaciones a los Estados del continente y que, con ello, se construya un sistema regional de seguridad, todavía incompleto, pero con algunos componentes bien delimitados.

NOVENA: En el presente trabajo se han querido afrontar particularmente algunos de los campos en los que la OEA ha realizado una labor más intensa de regulación jurídica y en los que, además, han germinado instrumentos que tienen un cierto valor jurídico. Ello no significa que no existan otros sectores vinculados con la seguridad hemisférica, como sería el problema de las drogas y especialmente la lucha contra el narcotráfico, en los que también la OEA ha desarrollado una tarea relevante y con ingredientes normativos. No obstante, aquí se registran y abordan sectores en los que la organización hemisférica ha enfatizado y que, desde luego, en los que se han producido notables avances políticos y normativos. En estos campos se ha despejado bastante el camino para cimentar un sistema de seguridad regional en términos jurídicos, aunque al mismo tiempo se añaden componentes que pudieran construir en el futuro ámbitos de la seguridad que gozasen de amplia autonomía. En otros términos, a pesar de que se guarda la coherencia, persiste todavía el riesgo de que se estructure un sistema de seguridad hemisférico por partes y que no sea completo ni congruente con los principios que sustenta la seguridad en el continente, recogidos en la Declaración de México.

Los tres sectores a los que se destina un mayor esfuerzo serán: En primer lugar, las Medidas de Fomento de la Confianza en el plano hemisférico, que ha sido objeto de postulados políticos y de indicaciones normativas desde mediados de los años noventa

del pasado siglo XX. Ello se hace por la convicción de que el arreglo pacífico de las diferencias es la mejor garantía de la paz continental y la prueba más cierta de la vigencia de la solidaridad entre los países de la región. En segundo lugar, se ha progresado sobremanera en la regulación de la lucha contra el terrorismo con la finalidad de erradicar los actos terroristas y responder a las consecuencias de esta importante amenaza a la seguridad regional. La preocupación universal por el terrorismo ha encontrado en las Américas, a través de las actividades de la OEA, soluciones singulares y acordes con el contexto y circunstancias regionales. Por último, predomina el interés en la región americana por erradicar la delincuencia organizada, que paulatinamente se ha ido constituyendo en una de las principales amenazas a la seguridad regional y, en particular, para el área de América Latina y el Caribe. Los avances normativos en esta materia son reseñables, pero insuficientes para eliminar totalmente esta lacra que aqueja y debilita la estabilidad continental.

DÉCIMA: La labor normativa en el campo de la seguridad hemisférica viene acompañada de la instauración de un sistema institucional o, al menos, por la creación de órganos encargados de abordar los problemas de seguridad hemisférica y de hacer efectivos los compromisos aceptados por los países de las Américas. En esta línea, resalta la labor que realiza la Comisión de Seguridad Hemisférica, en cuanto órgano que responde a las inquietudes y preocupaciones que expresa la Declaración de 2003. La tarea que desempeña esta instancia está profundamente vinculada con el logro de los objetivos esenciales de la OEA y, por ello, se le encomienda específicamente el empeño de estudiar y formular recomendaciones sobre todos los temas de seguridad hemisférica, con el propósito capital de extender y profundizar en la cooperación entre los países de la región. Es innegable que la presencia de esta instancia incrementa el significado del sistema hemisférico de seguridad al suministrar trazos de institucionalidad.

En cualquier caso, de los múltiples campos de la seguridad de los que se ocupa la CSH se han querido resaltar ahora tres de ellos, en los que también se ha avanzado en términos normativos: Por un lado, la acción que se lleva a cabo contra las Minas Antipersona, que tiende a hacer efectivos los principios del Derecho internacional humanitario y, asimismo, evidencia la cooperación de los Estados de las Américas en este sector de la seguridad regional. Por otro lado, la lucha contra la trata de personas como una manifestación autónoma de la delincuencia organizada y que propende a asegurar el respeto de los derechos humanos. Por último, el combate contra las pandillas delictivas que han proliferado en algunos países de la región y que suponen una grave amenaza a la seguridad regional. El quehacer de la CSH y, por ende, de la OEA en esta materia completa las lagunas que se advierten en el discurso de la Declaración de México en relación con las pandillas.

Asimismo, se deben destacar las funciones que cumplen otras dos instancias que dan sentido al sistema institucional en el terreno de la seguridad. Por una parte, la Junta Interamericana de Defensa que ha ido evolucionando y que realiza básicamente acciones de consulta y asesoramiento en los temas de carácter militar y de defensa, pero que podría extender su campo de acción en el sector de la seguridad. Por otra parte, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que tiene un carácter político y que facilita el conocimiento mutuo entre los países de la región americana en los temas de seguridad.