

//Enfoques//

EL ROL DE LA OEA EN LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

*Por Dra. María Beatriz Otero

Continuando con esta serie de artículos destinados al análisis de la seguridad en el continente americano (Parte I y Parte II), trataremos en el presente el rol de la Organización de Estados Americanos en la misma.

La caída del régimen soviético produjo un nuevo orden mundial cuyas características iniciales afirmaron la unipolaridad norteamericana, sin embargo el fin del conflicto bipolar ideológico característico de la Guerra Fría produjo la aparición de nuevas amenazas a la estabilidad y seguridad mundial.

En el contexto histórico referido, las amenazas que surgieron dieron lugar a una nueva estructura de la Organización de Estados Americanos, que se adaptó a lo que los analistas estratégicos, en especial los norteamericanos, comienzan a denominar como las “nuevas amenazas”.

Estas nuevas amenazas a la seguridad, se caracterizaron por ser de naturaleza diversa a la convencional militar que caracterizó el período de la Guerra Fría, siendo su característica principal la desvinculación con el actor estatal.

Es así que se comienza a discutir el rol de las organizaciones de narcotráfico en el continente y su vinculación con la financiación de grupos terroristas, en especial en Colombia. Junto con este tipo de organizaciones, la delincuencia organizada transnacional es analizada como otra nueva amenaza que hace peligrar la seguridad de los Estados.

En la década de los años noventa se inicia un proceso de adecuación de la estructura institucional de la OEA, a los efectos de contemplar esta nueva realidad de la seguridad internacional. Es así que se crea la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD – 1986), la Comisión Especial de Seguridad de la OEA (1991), se inicia un proceso de reuniones presidenciales denominadas Cumbres de las Américas (1994), así como de conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (1995) de reunión periódica. En 1999, se crea el Comité Interamericano contra el Terrorismo y se discute la reforma del Colegio Interamericano de Defensa (1995 – 1996) a los efectos de contemplar estas nuevas prioridades.

Seguridad regional

Conceptualmente en 1994 se introduce en el análisis teórico de la seguridad regional, el vínculo de la misma con el desarrollo humano, concepto elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y expuesto en su informe sobre el Desarrollo Humano “Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana”. Esta concepción teórica se encuentra estrechamente vinculada con la percepción del citado organismo de dejar de lado un concepto de seguridad relacionado con el poderío militar y la utilización de armas nucleares, pasando a las consideraciones vinculadas con el desarrollo humano y sus implicancias a la seguridad.

El informe identifica las áreas desde donde pueden surgir amenazas a la seguridad humana, como las vinculadas con la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. Esta visión, tendrá su influencia en las

perspectivas de seguridad de los Estados y se verá especialmente consagrada en la década siguiente, cuando se busque ajustar los instrumentos regionales a los desafíos de un orden desestabilizado por el terrorismo.

Si bien, como dijimos, en la década de los ochenta la seguridad continental se enfrenta a lo que se denominan nuevas amenazas, no es sin la existencia de ciertas rispideces que las Fuerzas Armadas de la región afrontan la intervención en problemáticas como las del narcotráfico, que consideran de competencia policial. La visión norteamericana de imposición de dicha percepción de seguridad que busca la implicancia de las mismas en la lucha contra la inseguridad ocasionada por la delincuencia organizada, narcotráfico y demás, produce diferentes reacciones regionales, si bien es posible afirmar que las estructuras de la región se adaptan a estos nuevos requerimientos.

El inicio del siglo XXI

Los atentados terroristas llevados a cabo por Al Qaeda en territorio norteamericano profundizan los cambios que en el orden mundial se apreciaban a fines del siglo XX. Estos ataques terroristas ponen a prueba el funcionamiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el cual durante la Guerra de las Malvinas había ya sufrido un embate que dividió las opiniones continentales.

Los atentados terroristas de 2001 en territorio norteamericano provocan la solidaridad de los países de la región con los Estados Unidos, si bien desde el punto de vista legal, en lo concerniente a la jurisdicción del TIAR, la situación presentaba algunas dificultades.

La principal se vinculaba con la antigua discusión que a nivel internacional en el ámbito de la ONU y luego en la OEA se había dado con relación a lograr una definición jurídica del concepto de "ataque armado" y de "agresión". En los hechos, los atentados terroristas por las características materiales de las cuales Al Qaeda había tomado ventajas, configuraba un enfrentamiento asimétrico frente a las capacidades militares convencionales norteamericanas, por lo que se dificultaba su inclusión dentro del concepto jurídico de ataque armado, poniendo en discusión la puesta en funcionamiento del TIAR.

Por otra parte, los atentados referidos reafirmaron las previsiones estratégicas norteamericanas que en el ámbito académico de la seguridad se habían comenzado a discutir luego de la caída del muro de Berlín. Estos análisis estratégicos ya apreciaban el peligro que para los Estados Unidos y su poderío militar representaban las amenazas de naturaleza asimétrica, especialmente a través de la acción de grupos terroristas. En consecuencia, la potencia dominante se enfrenta a la amenaza terrorista que busca llevar a cabo acciones sacando provecho de las debilidades que la estructura democrática del país presenta, llevando a cabo atentados de alto impacto en la sociedad ya sea por el número de víctimas afectadas como por lo que provoca en la opinión pública norteamericana y mundial.

La amenaza terrorista altera en cierta forma diversos aspectos de la vida democrática de los Estados Unidos, que construye una nueva estructura de seguridad que lo defienda de la misma. La estrategia denominada "guerra contra el terror" formulada por el Presidente George Bush hijo, será consecuencia directa de estos cambios en la visión de la seguridad internacional.

Entre los aspectos delineados en la misma, se establecía la necesidad de contar con el mayor número de redes de cooperación internacional, para lo cual se buscó lograr el mayor número de aliados estratégicos que colaboraran en la lucha contra el terrorismo.

Como consecuencia de este contexto internacional, en la OEA se inicia un proceso de cambio de las definiciones estratégicas de seguridad, comenzándose a priorizar el terrorismo internacional y las conexiones de éste con el lavado de dinero, el tráfico de armas y el peligro representado por las armas de destrucción masiva, químicas o bacteriológicas en poder de organizaciones terroristas.

La Resolución 23/Res.1/01 “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo” de la Vigésima Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, efectuada el 21 de septiembre de 2001, encomendó al Consejo Permanente de la OEA la elaboración de un Proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, la que fue aprobada por Resolución de la Asamblea General 1840 el 3 de junio de 2002.

La citada Convención reconoce la urgencia de fortalecer y “establecer nuevas formas de cooperación regional contra el terrorismo con el objeto de erradicarlo”, reconociendo la importancia del sistema jurídico internacional en la lucha contra el mismo. Se acentúa en la referida Convención la necesidad de que los Estados partes promuevan programas de cooperación técnica y capacitación a nivel nacional, bilateral subregional y regional, para fortalecer las instituciones nacionales encargadas del cumplimiento de las obligaciones establecidas, propiciando la más amplia cooperación en el ámbito del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

Además de actualizar los instrumentos jurídicos para atacar al terrorismo, se promueve la adopción de otras acciones, por ello la Segunda Cumbre Presidencial de las Américas dispone la realización de una reunión de grupo de expertos en seguridad a los efectos de que realicen un análisis estratégico de la seguridad hemisférica, con la finalidad de efectuar recomendaciones a una Conferencia Especial sobre Seguridad.

Los expertos reunidos en la ciudad de Miami en febrero de 2003 emiten una declaración denominada el Consenso de Miami, el cual básicamente reafirma la importancia de las Medidas de Confianza Mutua que ya se venían considerando desde el año 1995, como parte de la arquitectura flexible de un nuevo sistema de seguridad para las Américas, para enfrentar además de las amenazas tradicionales, las denominadas “nuevas amenazas”, a las cuales se les adicionan como conceptos estratégicos el de las preocupaciones y los desafíos a la seguridad.

En la Declaración del Consenso, se reconoce que existe una concepción nueva de la seguridad, de carácter multidimensional, por lo que “deben desarrollarse nuevos mecanismos a fin de abordar las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la paz y la seguridad hemisféricas, de conformidad con las condiciones geográfica, política, social, cultural y económica de cada país o subregión” (Declaración de Bridgetown, Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2002).

Entre las medidas de confianza mutua que se elaboran se proveen una serie de recomendaciones de actividades destinadas al intercambio de información, transparencia y cooperación, para así disminuir la desconfianza entre los países. La mayoría de los países del Cono Sur se resistieron a considerar que la seguridad continental podía equipararse en igual forma, manifestando que cada país tenía realidades diversas, por lo que era necesario reconocer diversas prioridades estratégicas.

Esto condujo a que se introdujera no solo el concepto de seguridad multidimensional que considera a la seguridad como un concepto flexible que abarca consideraciones de índoles

sociales como la pobreza, sino también a que se consideraran otras amenazas no convencionales como preocupaciones y desafíos con diverso grado de riesgo. Sin embargo, los cambios que se han producido en la seguridad hemisférica han dejado fuera de la discusión la problemática vinculada con la vigencia del TIAR en un contexto mundial y regional diverso al que fue creado.

La OEA si bien se adaptó a los nuevos desafíos que en materia de seguridad se presentaron luego del fin de la Guerra Fría, aún no ha logrado concretar la adecuación de la alianza estratégica militar que se consagró, en otra realidad internacional, bajo la forma jurídica del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

En la actualidad, nuevos desafíos se presentan para el funcionamiento de la OEA, entre ellos la creación en el ámbito de la UNASUR del Consejo de Defensa Sudamericano, que consagra el tratamiento de temas de seguridad para el Cono Sur y que será tratado en otro artículo.

*Doctora en Derecho Universidad de la República Doctorado en Relaciones Internacionales Universidad del Salvador en Buenos Aires (en curso) Maestría en Políticas de Seguridad Nacional Universidad Nacional de Defensa – Washington DC, USA.