



DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN 20/2017

Programa de «Trabajo de Futuros»

«Panorama de tendencias geopolíticas»

Seguridad en América: perspectivas de futuro en el siglo XXI. Algunas reflexiones

Security in America: Future prospects for the 21st century. Some reflections

Cástor Miguel Díaz Barrado

Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Resumen

La paz es uno de los componentes básicos de la realidad americana. Tanto las Organizaciones de cooperación como de integración en América abordan cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. América se enfrenta, en la actualidad, a nuevos retos, en particular, en el campo de la lucha contra el terrorismo

y la delincuencia organizada. Por ello, debe renovar los mecanismos que aseguren la paz en la región.

Palabras clave

Organizaciones internacionales americanas. Seguridad hemisférica. Lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Zonas de Paz.

Abstract

Peace is one of the basic components of the American reality. Both cooperation and integration organizations in America address issues related to the maintenance of international peace and security. Currently, America faces new challenges, particularly in the field of the fight against terrorism and organized crime. Therefore, it must renew the mechanisms that ensure peace in the region.

Keywords

American international organizations. Hemispheric security. Fight against terrorism and organized crime. Peace Zones.

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEIEE.

Seguridad en América: perspectivas de futuro en el siglo XXI. Algunas reflexiones

Introducción

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sigue siendo el objetivo primordial de la comunidad internacional¹. La búsqueda de este propósito supone no sólo la adopción de normas que rijan las relaciones entre los Estados, en cuanto que son los principales actores que tienen la capacidad de usar la fuerza en las relaciones internacionales, sino que, también, obliga a establecer mecanismos a través de los cuales se prevengan los conflictos bélicos y se asegure un entorno de paz en la sociedad internacional. La paz se concibe así como el presupuesto básico sobre el que se asientan los valores y se determinan los principios en los que se fundamenta la comunidad internacional. Sin embargo, desde la creación de las Naciones Unidas, en 1945, se han producido cambios muy significativos en la sociedad internacional que repercuten en las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Como se decía, en el Documento «Un programa de Paz», elaborado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros B. Ghali en 1992, «hemos entrado, a nivel mundial, en una era de transición caracterizada por tendencias singularmente contradictorias. Hay asociaciones regionales y continentales de Estados que elaboran mecanismos para fortalecer la cooperación y suavizar algunas de las características contenciosas de las rivalidades causadas por consideraciones de soberanía y nacionalismo. Se desdibujan las fronteras nacionales ante el avance de las comunicaciones y el comercio mundial, así como por obra de las decisiones de los Estados de ceder ciertas prerrogativas soberanas a asociaciones políticas comunes de mayor envergadura. No obstante, al mismo tiempo, se hacen nuevas y violentas declaraciones de nacionalismo y soberanía, y la cohesión de los Estados se ve amenazada por brutales luchas étnicas, religiosas, sociales, culturales o lingüísticas. Atentan contra la paz social, por una parte, las nuevas afirmaciones de discriminación y exclusión y, por la otra, actos de terrorismo que tienen por objeto minar el proceso evolutivo y las transformaciones por medios democráticos»². En realidad, todo un mundo en cambio

¹ El presente trabajo toma como referencia mi obra sobre «La integración en América: Rasgos y principios que la sustentan», 2018 (en prensa). El trabajo ha sido realizado dentro del proyecto concedido por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, del Ministerio de Defensa: «Organizaciones Internacionales. Escenarios de Futuro», V-629, 2017.

² A/47/277, 17 de julio de 1992, párr. 11.

en el que corresponde buscar aquellas fórmulas que pueden garantizar mejor la paz en la comunidad internacional y que se preserve la misma existencia de la humanidad.

En todo caso, lo que debemos resaltar es que siempre ha jugado un papel central la labor desarrollan las asociaciones regionales en esta materia y que siempre es posible examinar el estado en el que se encuentra la paz y la seguridad en cada una de las regiones del planeta, y las perspectivas de futuro. La contribución regional a la paz no sólo es fundamental e imprescindible sino que, al mismo tiempo, forma parte de la noción de seguridad colectiva que inspira al conjunto de la comunidad internacional. En esta línea, conviene examinar cómo se encuentran las cuestiones concernientes a la paz y la seguridad en América y cuáles son, en particular, las previsiones de futuro que se pueden adelantar en torno a esta cuestión en el citado continente. No debemos olvidar, ciertamente, que la noción de paz siempre ha estado presente en el discurso de los dirigentes americanos y que se ha plasmado en los distintos instrumentos que se han adoptado en los marcos de cooperación o integración en América, es decir, de manera preferente en las Organizaciones internacionales que se han instaurado en el continente americano. Pero, al mismo tiempo, debemos tener en cuenta, cuál es la situación real de América en materia de paz y de seguridad y cuáles son los peligros y retos a los que se enfrentan las relaciones internacionales en el continente americano. Las nuevas amenazas relativas a la delincuencia organizada o el terrorismo internacional en todas sus manifestaciones³ así como los peligros que derivan de conflictos internos de carácter social serán, sin duda, ámbitos que deben recibir una especial atención. Por ello, corresponderá conocer los marcos institucionales que se han creado con la finalidad de garantizar la paz y la seguridad internacionales en el continente americano e identificar aquellas Organizaciones internacionales que más contribuyen al logro de este objetivo. En cualquier caso, queda claro que en América se propende a la búsqueda de la paz y que, al final, tanto la afirmación de la democracia como de los derechos humanos, que son constantes en América, quedan vinculados al logro de este objetivo primordial para la estabilidad regional.

I

No caben dudas de que América representa el espacio geográfico del planeta en el que ha tenido lugar, desde 1945, el menor número de conflictos armados entre Estados. En verdad, no es fácil encontrar supuestos en los cuales se hayan producido enfrentamientos bélicos de gran envergadura entre Estados americanos, a pesar de la

.....

³ Un trabajo reciente y de mucho interés: S. MORÁN BLANCO, La ciberseguridad y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por el terrorismo, *Revista española de derecho internacional*, vol. 69, nº 2, 2017, pp. 195-221.

existencia de controversias de todo tipo y, también, de carácter territorial. Más allá de la «guerra de las Malvinas» en 1982 en la que Gran Bretaña invadió el territorio de las Malvinas que pertenece a la soberanía argentina, sólo podemos anotar algunos supuestos de intervenciones militares por parte de los Estados Unidos en algunos Estados latinoamericanos y caribeños, como son los casos de República Dominicana, en 1965; Granada, en 1983; y Panamá, en 1989. Poco más se puede decir de enfrentamientos bélicos directos que hayan tenido lugar en América en la segunda mitad del siglo XX y en lo que va de siglo XXI. Lo que sí se ha producido han sido enfrentamientos de carácter interno que tienen una trascendencia internacional.

Entre estos supuestos podemos incluir, la situación que tuvo lugar en Centroamérica en los años noventa del siglo XX, tanto en Salvador como en Nicaragua y Guatemala así como el conflicto en Colombia que tan sólo en 2016 ha iniciado su plena resolución a través de los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC⁴. De todo ello podemos extraer dos conclusiones para el futuro:

Primera: América debe continuar con el marco normativo e institucional del que se ha dotado para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales puesto que la práctica nos enseña que el continente americano no ha conocido de supuestos relevantes del uso de la fuerza entre Estados en el periodo que se inicia con la creación de las Naciones Unidas. Lo importante es que, desde el principio, los Estados americanos han situado las cuestiones relativas a la paz y la seguridad en el lugar primordial de sus preocupaciones y que han diseñado un marco político y jurídico en el que deben llevarse a cabo las relaciones entre los Estados de América que está constituido por principios y normas bien asentados en esta materia.

Segunda, que se debe prestar la debida atención a aquellos conflictos que suponen enfrentamientos internos de carácter armado y que han tenido lugar en América puesto que no sólo tienen trascendencia internacional sino que, en particular, afectan a la seguridad y estabilidad del continente americano. La firme posición en materia de seguridad por parte de los Estados americanos ha contribuido a que no se produzcan habitualmente, salvo algunos supuestos muy conocidos, situaciones de conflicto armado en América entre los Estados de la región y que, básicamente, las situaciones más relevantes hayan tenido lugar en supuestos de conflictos internos.

4 C. M. DÍAZ BARRADO, y S. MORÁN BLANCO, *América Latina: un entorno de incógnitas e incertidumbres*, *Panorama Estratégico 2017*, 2017, pp. 199-240.

II

La búsqueda de un espacio de seguridad en América se realiza sobre la base de los principios que se han ido asentando en las posiciones políticas en el continente y que han recibido, también, una traducción jurídica. Es indiscutible la aportación histórica que los Estados americanos han realizado no sólo al concepto de paz sino también a la instauración de mecanismos que garanticen la paz y la seguridad en la región y en el plano universal. Por esto, conviene examinar aquellos instrumentos que van diseñando todos los aspectos relativos a la paz y la seguridad en el continente americano y que, en definitiva, nos ponen de relieve que, más de allá de las palabras, es preciso concebir un marco conceptual y normativo en el que se adopten decisiones que permitan asegurar la paz en la región y que eviten el surgimiento de conflictos que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales. Esto es necesario aunque se hayan modificado sustancialmente los factores que determinan la existencia de conflictos en el continente americano y aunque, más allá de los enfrentamientos entre los Estados, hayan surgido otras formas de violencia o de conflicto que tienen gran trascendencia en América y que están delimitando su futuro en materia de paz y seguridad. Como se ha dicho, lo que es aplicable a todo el continente, «la amenaza más grave que enfrenta América del Sur, excluyendo el caso específico de Colombia, es la inestabilidad y conflictividad interna de los Estados, particularmente de la ingobernabilidad que generan los conflictos sociales existentes (...)». Más aún, en este sentido, se puede seguir afirmando que «la capacidad institucional de incidir en la vida de los ciudadanos, de disminuir los patrones de exclusión y autoritarismo y de acabar con la pobreza extendida es todavía limitada; la fragmentación y surgimiento de nuevos actores en la última década que demandan un protagonismo en los sistemas políticos; el hecho de que el continente continúe siendo el más desigual del planeta, sumado a la débil institucionalidad que persiste en muchos de los países, hacen de la región un espacio de alta conflictividad social y volatilidad política. En las dos últimas décadas los conflictos armados y de carácter hegemónico e ideológico han cedido terreno frente a un nuevo tipo de conflictos: sociales, político-institucionales y culturales complejos y multidimensionales»⁵.

Por lo tanto, podemos señalar dos conclusiones que resultan de interés para el futuro de la paz y la seguridad en el conjunto de América:

Primera, la desigualdad en América es la causa principal que puede originar conflictos que deriven en enfrentamientos armados y que, por lo tanto, afectan al mantenimiento de la paz y la seguridad en la región. Atacar las causas que generan inequidad y desigualdad se convierte por ello en un objetivo prioritario pues se trata de erradicar las dimensiones más sobresalientes de la violencia que tienen lugar en América

⁵ R. BRETT, *Curso Conflictos y Construcción de Paz en América Latina*, Bogotá, 2014, p. 14.

Segunda, los Estados americanos deben adoptar normas y establecer mecanismos a través de los cuales se pueda prevenir el surgimiento de conflictos derivados de las condiciones sociales de la región e incorporar plenamente estas cuestiones en la noción de seguridad que se está conformando en el continente americano. La labor que deben desarrollar las Organizaciones internacionales americanas en esta materia resulta fundamental.

III

Las posiciones que mantienen los Estados americanos en torno a la paz y la seguridad han quedado reflejadas en las distintas Organizaciones que se han creado en el continente, a partir de 1945, en las que se han expresado y se han plasmado los conceptos de paz y seguridad y, asimismo, se han asumido obligaciones por parte de los Estados en determinados ámbitos. Esto ha quedado reflejado en el plano hemisférico pero también en los planos regionales y subregionales. El examen de todas estas posiciones nos revela aspectos comunes en materia de paz y seguridad que quedan explicitados en la adopción de normas que recogen los principios esenciales que regulan las relaciones entre los Estados en lo que se refiere a la paz y la seguridad en la región y en los ámbitos que deben ser objeto de atención para garantizar la paz, como es el caso de la proclamación de zonas de paz, la creación de zonas libre de armas nucleares, la lucha contra el terrorismo y la lucha delincuencia organizada y otros ámbitos que afectan a la paz y seguridad internacionales. En realidad, todavía los Estados americanos deben prestar atención a la posibilidad de conflictos en la región a pesar de que se hayan producido cambios trascendentales en esta materia. Podemos decir que «si bien es cierto que los conflictos no tradicionales son los que más gravitaron en los países de la región, los conflictos tradicionales aún mantienen su presencia. En efecto, existe una cantidad muy importante de contenciosos ligados al eje soberano territorial. En todas las subregiones latinoamericanas se detectan más de cuarenta contenciosos limítrofes con reivindicaciones territoriales y/o problemas de delimitación tanto marítima como terrestre. La diferencia radica actualmente en que en la resolución de este tipo de disputas ya no está la amenaza del uso de la fuerza, como sucedía todavía en las décadas de los 80 y 90». Más aún, «las disputas territoriales o por recursos se mantienen con diferentes grados de intensidad entre algunas naciones. De las diecisiete disputas entre los países de la región catorce tienen relación con temas territoriales y marítimos. Tres de ellos se ven exacerbados por los temas de explotación de recursos, tensiones migratorias y trasiegos ilegales de una frontera a otra»⁶.

6 F. ROJAS ARAVENA, Seguridad internacional, el espacio y posición de América Latina, *Cuadernos de Estrategia*, nº 158, 2012 (Ejemplar dedicado a: Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica), p. 42.

Lo importante es que América ha determinado un marco conceptual y normativo bastante elaborado que nos permite conocer las posiciones que el continente americano sostiene en materia de paz y seguridad y que, en verdad, no precisa de importantes modificaciones para el futuro. Las exigencias que se contienen en los instrumentos que han adoptado los Estados de América son suficientes para impedir conflictos que suponen el uso de la fuerza y para poner límites a eventuales enfrentamientos bélicos entre los Estados de la región. Pero todavía se deben desarrollar mayores esfuerzos destinados a establecer una zona de paz en todo el continente y poner en aplicación los mecanismos de seguridad colectiva y, sobre todo, debe seguir trabajándose en ámbitos como la lucha contra la delincuencia organizada. Con todo, podemos indicar dos líneas de trabajo en las que pueden ahondar los Estados de América a la hora de profundizar en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la región:

Primera, en el logro de la paz en América deben participar todas las Organizaciones internacionales que se han creado en este continente o, al menos, aquellas, que se han formulado en términos de asumir competencias de carácter general. En otros términos, debe garantizarse una seguridad hemisférica, regional y subregional.

Segunda, los Estados de la región deben seguir el camino de la solución pacífica de controversias en la resolución de los conflictos existentes, sobre todo aquellas diferencias de carácter territorial, siendo para ello el mejor mecanismo acudir al Tribunal Internacional de Justicia. Ello sin descartar las fórmulas diplomáticas que prestan las distintas Organizaciones de la región.

IV

En el plano hemisférico, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha dejado muy clara su posición en materia de paz y seguridad para el conjunto de la región americana. La Carta de Bogotá, de 1948, recoge los principios esenciales que deben regir las relaciones entre los Estados de América y fortalece, con ello, los principios que enuncia el ordenamiento jurídico internacional. Con toda rotundidad, se señala en el Preámbulo de esta Carta que la misión de América «ha inspirado ya numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho», por lo que se llega a estipular, en el artículo 1, que «los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia». En particular, la Organización señala como primer propósito «afianzar la paz y la seguridad del Continente», tal y como se dispone en el artículo 2 de la Carta. Por si fuera poco, en el artículo 3, se indican una serie de principios que tienen relación con el mantenimiento de la paz

y la seguridad internacionales y que completan el marco normativo en el que deben desarrollarse las relaciones entre los Estados de la región. En concreto este precepto establece como principios fundamentales: que «todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado (...)». Asimismo, «los Estados americanos condenan la guerra de agresión» y consideran que «la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos». Y afirman, con nitidez, que «las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos». A partir de ahí, la Carta de la OEA dedica el capítulo V a la solución pacífica de controversias y el capítulo VI a la seguridad colectiva.

En esencia, por lo que se refiere a la visión que aporta la OEA en relación con la paz no se puede negar que se trata de una Organización en la que este concepto ocupa un lugar primordial y que, además, ha dado lugar a la adopción de innumerables acciones y mecanismos en esta materia, sobre todo con base en la noción de la «seguridad hemisférica». Por lo menos, interesa recordar que la Carta de la OEA, de 1948, está impregnada y se inspira en el logro de la paz como un fundamento principal de la Organización. Los fundamentos básicos nos lo proporcionan, sin embargo, los trabajos que ha desarrollado la OEA, entre los que destaca, la adopción de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en México, en 2013, en la que se sostiene que «la paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional. Nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro Hemisferio»⁷. Pero, también, se le otorga un papel a los esquemas de integración en esta materia, al indicarse que «los procesos de integración subregional y regional contribuyen a la estabilidad y la seguridad en el Hemisferio».

Por todo ello, podemos subrayar algunas propuestas que serían útiles para el futuro de la paz y la seguridad en la región americana:

Primera, la posición de la OEA en materia de seguridad en América es fundamental. La noción de «seguridad hemisférica» debe tenerse muy en cuenta la hora de diseñar el marco de convivencia y estabilidad en el futuro de los Estados americanos. Por ello, deben seguir los esfuerzos de esta Organización para establecer un modelo conceptual e institucional que aborde la seguridad en todas sus dimensiones.

7 Víctor Guzmán Martínez, *La seguridad hemisférica y su futuro carácter multidimensional*, Estudios de Seguridad y Defensa N° 2, dic. 2013, pp. 39 ss.

Segunda, en cualquier caso, los principios que han sido recogidos por los Estados americanos y por las Organizaciones que han creado en el ámbito hemisférico no sólo están vigentes sino que, también, sirven en la regulación de los conflictos, internos o internacionales, que tienen lugar en el continente americano. En particular, la prohibición del uso de la fuerza y la solución pacífica de controversias se han afirmado como principios esenciales del orden americano y como fundamentos básicos del mantenimiento de la paz y la seguridad en la región.

Tercera, más allá, la OEA ha proporcionado una visión de la seguridad que aporta múltiples dimensiones y que abarca todos los riesgos y peligros a los que puede enfrentarse la seguridad en el continente americano. De ahí que esta Organización debe seguir el camino para afrontar retos como el terrorismo internacional y la lucha contra la delincuencia organizada. En el primer caso a través de la labor que desarrolla el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) que «tiene como propósito principal promover y desarrollar la cooperación entre los Estados Miembros para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA, con la Convención Interamericana contra el Terrorismo, y con pleno respeto a la soberanía de los países, al estado de derecho y al derecho internacional (...)»⁸. En el segundo caso, a través de Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional del Consejo Permanente de la OEA y en el marco de lo que establece la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, de 2000.

V

La visión hemisférica desde los postulados de la integración, aunque parte de la existencia de un entorno de paz y seguridad en la región americana, no ha olvidado que es preciso adoptar determinadas medidas que garanticen la seguridad y la estabilidad y que impidan situaciones de conflictos en América. Las Cumbres de las Américas, aunque tienen otras prioridades, han señalado también el objetivo de la paz y la búsqueda de la seguridad en América en algunos sectores. En particular, la Declaración y el Plan de Acción de Miami, en 1994, pusieron el énfasis en la lucha contra el terrorismo. En esta línea se afirma que los Gobiernos procederán a «la eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional» puesto que «el terrorismo nacional e internacional constituye una violación sistemática y deliberada de los derechos de los individuos y un asalto a la democracia misma. Los ataques recientes sufridos por algunos de nuestros países han demostrado la grave amenaza que plantea el terrorismo para la seguridad de las Américas. Las medidas que tomen los gobiernos para combatir y eliminar esta amenaza son elementos esenciales para

8 <http://www.oas.org/es/sms/cicte/default.asp>.

garantizar la ley y el orden público y mantener la confianza en el gobierno, tanto a nivel nacional como internacional. En este contexto, aquellos que patrocinan actos terroristas o ayudan a planificarlos o ejecutarlos, a través del abuso de la inmunidad y los privilegios diplomáticos o por otros medios, serán considerados responsables de los mismos por la comunidad internacional».

En un sentido más general, la Declaración de Santiago de Chile, en 1998, señaló el papel que juegan la paz y la seguridad en el continente americano y se constató la necesidad de que mantuviese una situación de paz en el conjunto de América. En concreto, esta Declaración nos dice que «con profunda satisfacción, constatamos que la Paz, valor esencial para la convivencia humana, es una realidad en el Hemisferio. Destacamos el establecimiento de Centroamérica como una zona de paz, democracia y desarrollo y reconocemos los esfuerzos para la eliminación de las minas antipersonal y la rehabilitación de sus víctimas. Continuaremos fomentando la confianza y la seguridad entre nuestros países a través de medidas tales como las señaladas en las declaraciones de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Alentamos la solución pacífica de las controversias». En esta Cumbre, los Estados de América se centran en dos cuestiones que están íntimamente relacionadas con la paz y la seguridad en el continente: por un lado, se apuntan medidas en la lucha contra el terrorismo y, por otro lado, se establecen fórmulas para el fomento de la confianza y la seguridad entre los Estados. Las palabras que se contienen en la Declaración de Santiago son sumamente elocuentes.

Respecto al terrorismo, se acuerda, en particular, que se «tomarán medidas, según lo acordado en la Declaración y en el Plan de Acción de Lima, a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, aplicando para ello la más firme voluntad de cumplir con los objetivos generales expuestos»; se alentará «a los Estados que aún no lo han hecho para que firmen, ratifiquen o adhieran, según sea el caso, los convenios internacionales, relacionados con el terrorismo, de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas» y se «convocará, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Segunda Conferencia Especializada Interamericana para evaluar los progresos alcanzados y definir los futuros cursos de acción para la prevención, combate y eliminación del terrorismo».

En relación con el fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados se precisa, entre otras medidas, que se «estimulará el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico-militares en el Hemisferio y en sus subregiones. En este sentido, buscarán aumentar aún más el clima de confianza y seguridad entre los Estados del Hemisferio», se «llevarán a la práctica, en la forma en que están enunciadas, las medidas y recomendaciones emanadas de las Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, (...)». Asimismo, «en consonancia con los esfuerzos para transformar el Hemisferio Occidental en una zona libre de minas antipersonal y reconociendo la contribución a

este respecto de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, el Almacenamiento, la Producción y la Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, incluyendo su pronta entrada en vigencia, alentarán acciones y apoyarán los esfuerzos internacionales de carácter humanitario para la remoción de minas, con el objeto de asegurar que se otorgue prioridad a la remoción de artefactos que amenazan a la población civil y de asegurar que la tierra pueda ser rehabilitada en su capacidad productiva. Ello se llevará a cabo a través de una efectiva cooperación y coordinación internacional y regional, según lo soliciten los Estados afectados, para la ubicación, demarcación, catastro y remoción de minas antipersonal; de una eficaz toma de conciencia por parte de la población civil del peligro de esos artefactos, de asistencia a las víctimas; y para el desarrollo y aplicación, según sea el caso, de tecnologías para la detección y remoción de las minas» y, también, se continuará «promoviendo la transparencia en materia de políticas de defensa, entre otros aspectos, en lo que se refiere a la modernización de las Fuerzas Armadas, a la comparación del gasto militar en la Región y al perfeccionamiento del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas» y se «aumentarán la cooperación con los esfuerzos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas». Más aún, se hace una formulación en esta Declaración respecto al papel que desempeña la solución pacífica de controversias en el continente americano. Así se nos expresa el compromiso de realizar «esfuerzos para que la solución pacífica de los conflictos y de las controversias pendientes se alcancen por medio de los mecanismos de solución pacífica existentes dentro del Sistema Interamericano y con apego al derecho internacional y a los tratados vigentes, y expresan la conveniencia de fortalecer dichos mecanismos e instrumentos».

Más allá de ello, la tercera Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Quebec, en 2001, hace una valoración global del significado que tienen la paz y la seguridad en América, por lo que merece la pena recoger algunos párrafos de la Declaración final en la que se nos señalan cuáles son los verdaderos retos a los que se enfrenta la seguridad en América y cuáles son los fundamentos de la paz y la seguridad en este continente. En concreto, los Estados americanos expresan su «compromiso de mantener la paz y la seguridad a través de la utilización eficaz de los medios hemisféricos previstos para la solución pacífica de las controversias y la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. En este sentido, apoyamos y elogiamos los esfuerzos de la OEA. Reiteramos nuestra plena adhesión a los principios que obligan a los Estados a abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza, de acuerdo con el derecho internacional» y, al mismo tiempo, se señala el «compromiso de combatir las nuevas amenazas multidimensionales a la seguridad de nuestras sociedades. Entre estas amenazas destacan, principalmente, el problema mundial de la droga y delitos conexos, el tráfico ilícito y el uso criminal de las armas de fuego, el creciente peligro que representa el crimen organizado, así como el problema general de la violencia en nuestras sociedades. Reconociendo que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio, reforzaremos nuestra

lucha contra la corrupción. Reconocemos, asimismo, la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad humana en el Hemisferio».

Esta Declaración expresa, con nitidez, los componentes esenciales que definen las cuestiones relativas a la paz y la seguridad en América. Por un parte, queda claro que los principios fundamentales del ordenamiento jurídico internacional son acogidos para garantizar la paz y la seguridad en el hemisferio occidental y que sólo sobre la base de estos principios es posible la convivencia entre los Estados de la región. No es posible que se produzcan cambios en estas posiciones a la largo de los años puesto que la proclamación del principio del no uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias son el resultado de un largo proceso histórico de consolidación que ha propiciado el arraigo de unos principios que son claves para entender la realidad americana de los últimos tiempos. Por otra parte, se señala la labor primordial que realiza la OEA en esta materia, siendo así que se trata de la Organización internacional a la que le corresponde llevar a cabo las tareas en materia de seguridad y la que debe garantizar, por lo tanto, la paz en región. De ahí, que una de las materias más relevantes de las que se ocupa esta Organización es la relativa a la seguridad hemisférica. Labor que, sin duda, tendrá que seguir desarrollando a la largo del siglo XXI. En realidad, las Cumbres de la Américas establecen una estrecha vinculación con las tareas que realiza la OEA en materia de seguridad y defensa. Por último, se indican los ámbitos en los que deben centrarse los Estados americanos a la hora de hacer efectiva la seguridad en el continente ante los nuevos retos y peligros que se presentan para la paz y la seguridad. América no se enfrenta en la actualidad a conflictos entre los Estados de gran envergadura ni tampoco presenta los rasgos de un continente en el que tengan lugar enfrentamientos bélicos entre los ejércitos regulares de los distintos Estados que componen la región. Sin embargo, la lucha contra el narcotráfico o la lucha contra la delincuencia organizada se conciben como sectores en los que hay que llevar a cabo una acción más intensa a lo largo del siglo XXI y, también, habrá que prestar la debida atención a los conflictos internos que, con toda seguridad tienen una trascendencia internacional, como ha sucedido a lo largo de siglo XX y hasta la actualidad con el conflicto colombiano.

Los trabajos de la OEA han dejado clara esta óptica que resulta imprescindible si se quiere aportar no sólo un concepto de seguridad en América que responda a las realidades de la región sino, sobre todo, establecer mecanismos que impidan el surgimiento de conflictos y que garanticen el entendimiento entre los Estados americanos. Pero, también, las Cumbres de las Américas, aunque tienen otros propósitos, no han dejado de señalar que, en estrecha vinculación con las tareas de la OEA, resulta preciso contar con un marco de paz y estabilidad en la región y hacer frente a los riesgos que, en el siglo XXI, pueden poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por esto, en la séptima Cumbre, celebrada en Panamá, en 2015 se dedicó un apartado especial a la cuestión de la «Seguridad» en el que se abordan las cuestiones que realmente preocupan a los Estados americanos en este campo. En este sentido se señaló que «a paz y la inclusión social contribuyen a crear

mejores condiciones de seguridad y que a su vez estas propician mayor prosperidad, estabilidad y calidad de vida de las personas, destacando que la cooperación entre nuestros países en esta materia debe realizarse de conformidad con los principios consagrados en el del derecho internacional, considerando especialmente el principio de soberanía y no intervención en los asuntos internos de los Estados y los respectivos sistemas constitucionales y jurídicos», lo que abre las puertas a que se lleven a cabo diversas acciones en ámbitos tales como la lucha contra la violencia y el delito; la erradicación de la violencia contra la mujer; la lucha contra las drogas; la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego y el control del comercio de armas y, en general, la lucha contra la delincuencia organizada.

Sobre las bases de estas reflexiones podemos apuntar algunas cuestiones de interés para el futuro de la seguridad en América:

Primera, tanto la OEA como las Cumbres de las Américas nos revelan que existe una percepción hemisférica de las cuestiones relativas a la paz y la seguridad en el continente americano y todo indica que esta perspectiva es de gran relevancia a la hora de asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad en la región. No se puede prescindir de la visión hemisférica porque quizá es uno de los mejores caminos para erradicar todo tipo de violencia en la región y señala un sólido marco de cooperación internacional

Segunda, la integración hemisférica sería fundamental para garantizar la paz y la seguridad en la región, aunque como sabemos esta integración se encuentra estancada desde primeros del siglo XXI. Abordar la integración económica en el hemisferio contribuiría a consolidar la paz y la seguridad en la región y sería un camino muy útil para poner fin a comportamientos, como la delincuencia organizada y el narcotráfico, que están condicionando el devenir de algunos Estados de la región.

VI

En los planos regionales y subregionales también se han producido algunos avances en materia de paz y seguridad en América. Como he señalado la integración sólo es posible entre Estados que mantienen una estrecha colaboración y cooperación en distintos ámbitos y necesariamente implica la existencia de un marco permanente de paz y de seguridad, por lo que los esquemas de integración también contribuyen al mantenimiento de la paz y la seguridad, en nuestro caso en la región americana. La ausencia de conflictos de envergadura entre los Estados que participan en un esquema de integración es, por lo tanto, una condición imprescindible para la puesta en marcha del esquema de integración y para el logro de sus objetivos. Esto lo podemos observar en los distintos esquemas de integración que se han puesto en marcha en el continente americano. En verdad, la integración, también en la dimensión económica, aleja las

posibilidades de conflictos y, sobre todo, permite una cooperación mucho más estrecha en la lucha contra el terrorismo internacional, la delincuencia organizada y el combate contra el narcotráfico.

Afrontar el futuro en materia de paz y seguridad, desde la óptica de los esquemas de integración que tienen lugar en América no sólo es posible sino que forma parte de las posiciones que han expresado los Estados americanos y que han plasmado en los distintos instrumentos constitutivos de cada uno de los esquemas de integración. Ahora bien, también debemos anotar que el hecho de que algunos esquemas de integración no recojan referencias a la paz y la seguridad en los instrumentos constitutivos no significa, en modo alguno, que no se hayan producido avances en estas materias y que, en el fondo, los esquemas de integración olviden que garantizar la paz y asegurar la estabilidad son condiciones imprescindibles para el desarrollo y evolución de la propia integración. En esta línea, observamos cómo en el plano subregional ni el Tratado de Asunción, de 1991, por el que se establece MERCOSUR ni tampoco el Tratado de Chaguaramas, de 1973, revisado en 2001⁹, por el que se instaura CARICOM contienen referencias expresas a la noción de paz ni se ocupan en modo alguno de las cuestiones relativas a la seguridad y defensa en los espacios en los que se lleva a cabo la integración. Por lo demás, el Acuerdo de Cartagena, de 1969, en el que se fundamenta la integración andina tan sólo incorpora en su Preámbulo la expresión de que los Estados Miembros «conviene celebrar» el Acuerdo de integración subregional «fundados en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia».

En el plano subregional, únicamente el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, concerniente a la integración centroamericana presta una mayor atención a esta cuestión hasta el punto de que considera a la paz como un componente básico de la integración en Centroamérica. Por de pronto, el artículo 3 de este Acuerdo estipula que el SICA «tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo» y, el artículo 4, señala como principio fundamental de la Organización que «Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible que orientará las actuaciones de los países miembros». Por si fuera poco, el artículo 15 estipula que «le corresponde a la Reunión de Presidentes conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad» y, el artículo 1 de las Disposiciones Transitorias establece que «los Órganos e Instituciones creados en el marco del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica y los originados en esfuerzos integracionistas precedentes a este Protocolo serán parte» en el Sistema de integración

9 En este caso, recordemos, sin embargo, que el artículo 225 dispone que «Ninguna de las disposiciones del presente Tratado se interpretará en el sentido de que: (...) c) impide que un Estado Miembro adopte alguna medida en cumplimiento de sus obligaciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

«si fueren compatibles con sus propósitos, principios y con la estructura orgánica, de acuerdo al estudio de los ordenamientos jurídicos institucionales». En el caso del SICA todo está más claro. Este esquema de integración nace en un contexto en el que se pretenden consolidar los acuerdos de paz que se habían adoptado en algunos de los Estados Miembros. Por lo que los «acuerdos y tratados del sistema de la integración centroamericana están basados en la recuperación de la paz regional y tienen como objeto fundamental la consolidación de un espacio de entendimiento regional que impida conflictos futuros»¹⁰.

Aunque estos esquemas de integración se hayan ocupado más o menos de las cuestiones concernientes a la paz y la seguridad internacionales, la práctica ulterior en la mayoría de los casos nos confirma que la noción de paz forma parte de los fundamentos de la integración en América. Incluso, en aquellos esfuerzos de integración en los que sus instrumentos constitutivos prestan una nula o escasa atención a la paz, este fundamento se refleja en algunos de los instrumentos que dan consistencia al esquema de integración. Así, por ejemplo, la Declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz, de 1998, parte de la afirmación de que «la paz constituye el principal deseo de nuestros pueblos, conforma la base del desarrollo de la humanidad y representa la condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR»¹¹.

Lo mismo sucede en la Comunidad Andina. En particular, la Declaración de Galápagos, de 1989, incorpora el «Compromiso andino de paz, seguridad y cooperación» en el que se afirma «que la paz, la seguridad y la cooperación son inherentes al desarrollo integral y que, en consecuencia, los Gobiernos no deben escatimar esfuerzos para preservarlas, consolidarlas y profundizarlas con base en el respeto a los principios y normas del derecho internacional que regulan las relaciones entre los Estados» llegando al «compromiso de afianzar la paz y la cooperación en la Subregión y observar en sus relaciones los principios de la proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, el respeto a la soberanía nacional y el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos jurídicos internacionales, así como de abstenerse de acciones contra la integridad territorial, la independencia política o la unidad de cualquiera de los Estados». Por si fuera poco, se procede a la adopción, en 2002, del Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad - Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, de 2002, en la que se expresa «que la paz y la estabilidad constituyen valores que se refuerzan con la vigencia del Estado de Derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos» y, asimismo, se reafirma el compromiso de los Estados Miembros

10 O. SANTAMARÍA, *La reforma del marco institucional: lecciones y desafíos*, en *La integración centroamericana realidad y perspectivas*, www.ceas.europa.eu/ca/docs/integ_r203_es.pdf.

11 J. SCHVARZER, *El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar*, en *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, CLACSO, 2001, p. 24.

«con la paz, la seguridad, la renuncia al uso o a la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de las controversias y el respeto al derecho internacional».

La paz y la seguridad no sólo se configuran como un fundamento básico de la integración sino que, además, se perfilan como objetivos a alcanzar con la puesta en marcha de esquemas de integración. La experiencia subregional de integración en América contribuye, también, a reforzar la noción de paz y a destacar el profundo vínculo que se establece entre paz e integración en el espacio americano y, por ello, en el futuro no podremos prescindir de la labor que lleven a cabo estos esquemas de integración a la hora de asegurar la paz en América y garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por el contrario, tendremos que estar muy atentos a las decisiones que se vayan adoptando en los esquemas de integración de este tipo en relación con todos los retos que plantea la seguridad en cada uno de los espacios de los que se ocupan, con lo que su tarea será complementaria de la que se lleve a cabo en el plano hemisférico. Por lo menos, se podría decir que en la integración subregional también «parece existir consenso en cuanto a que existe un capital acumulado en cuanto a percibir los procesos de integración como factor importante de una gobernabilidad para el predominio de la paz y el desarrollo en un determinado espacio geográfico». Más aún, queda claro que «estos procesos implican la construcción de un espacio geográfico regional en el que predominen condiciones para la paz y la estabilidad política, la democracia y la cohesión social (...)»¹².

En definitiva, podemos indicar algunas conclusiones que resultarán útiles en el tratamiento de la paz y la seguridad en América:

Primera: los esquemas subregionales de integración pueden aportar avances en la concepción de la seguridad en América, pero deberían hacerlo en el marco de los principios y pautas que se señalen en el plano hemisférico. La necesaria autonomía con la que cuentan los esquemas subregionales de integración debe concebirse en términos complementarios con las realizaciones que tienen lugar en el seno de la OEA o, al menos, no deben ser contradictorias las posiciones que se adopten.

Segunda, la formulación de los principios que regulan las relaciones de paz y convivencia entre los Estados americanos en el plano subregional de la integración deben conducir a identificar sectores y campos en los que estos esquemas subregionales puedan realizar relevantes aportaciones. La cooperación más estrecha debe conducir a identificar los campos preferentes en los que la integración subregional resulte más eficaz.

12 M. F. RESICO, *Introducción a la Economía Social de Mercado*, Argentina, 2010, p. 344.

VII

En el plano regional también encontramos diferencias en las posiciones que se asumen en el seno de los esquemas de integración de este tipo en relación con la paz como fundamento básico de la integración y en las posiciones que estos esquemas adoptan en materia de seguridad. En algunos casos, como sucede con el TLCAN, las cuestiones relativas a la paz no se explicitan en el Tratado constitutivo ni tampoco forman parte del discurso del esquema de integración. En nada se ocupa este esquema de integración de la seguridad en la región norteamericana ni presta atención alguna al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El escaso grado de integración que se pretende alcanzar en estos supuestos y la especial atención que se presta a los contenidos puramente económicos conducen a que esté ausente toda referencia a la paz y a la seguridad, por lo que parece que todo se deja en manos de las decisiones que tengan lugar en el ámbito hemisférico. Por lo mismo, la ausencia de toda indicación relativa a la paz en el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe, de 1994, aunque no puede llevarnos a afirmar que este esquema de «cooperación-integración» no se fundamenta tampoco en los criterios que proporciona la noción de paz, sí nos conduce, sin embargo, a reconocer que estas cuestiones no son prioritarias en esquemas de integración así. En todo caso, no hace mucho, la Declaración de La Habana, adoptada con ocasión de la Séptima Cumbre de la AEC, en 2016, reiteraba «el respeto irrestricto a los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios del Derecho Internacional, esenciales para asegurar un entorno de paz y cooperación, incluyendo el derecho inalienable de todo Estado a elegir su sistema político, económico, social y cultural». También aquí, el escaso grado de integración que se pretende por los Estados Miembros y, asimismo, el privilegiado papel que se le concede a determinados ámbitos de la cooperación impiden que se pongan los acentos en las cuestiones concernientes a la paz y la seguridad.

Tampoco en la Alianza del Pacífico parece que se le preste una especial atención a la paz, al menos en sus tratados constitutivos, ni tampoco en las posiciones que vienen asumiendo los Estados Miembros en el seno de la Alianza. Desde luego, la Declaración de Lima, de 2011, y el Acuerdo Marco, adoptado en Paranal (Chile), en 2012, no hacen referencia alguna a esta noción ni mucho menos podemos decir que fundamenten explícitamente en la paz la existencia de este esquema de integración. El examen de la práctica en la Alianza del Pacífico nos revela una ausencia total del criterio de la paz y de los principios que podrían enmarcar normativamente esta noción en el seno del esquema de integración. Lo más que se hace es la formulación de expresiones, en algunos instrumentos que han emanado de la Alianza, en los que se respaldan las negociaciones tendentes a lograr la paz en Colombia, en cuanto Estado Miembro, que se ve inmerso en un proceso de paz. La carencia de cualquier tipo de mención a la paz no debe interpretarse, sin embargo, en la línea de que los Estados de la Alianza prescindan de este fundamento en la constitución y desarrollo de la

integración en el área Pacífico. Los Estados Miembros parten de la consideración de que existen relaciones estables y pacíficas entre ellos y que lo que corresponde es garantizar la concertación política entre Estados que mantienen una profunda relación de cooperación. La Declaración del Lima nos habla, con nitidez, de la consolidación de un espacio en el que habiten la «concertación y convergencia» y de constituir una herramienta útil para «el diálogo político». Por su parte, el Acuerdo Marco confirma estas afirmaciones y expresa, con rotundidad, «la voluntad de constituir la Alianza del Pacífico como un espacio de concertación y convergencia, así como un mecanismo de diálogo político y de proyección hacia la región de Asia Pacífico». Todo lleva a pensar que sólo en un entorno de paz y estabilidad se hace realidad esta Alianza.

En esta línea, podemos extraer algunas conclusiones que nos resulten convenientes en el análisis del futuro de la seguridad en América:

Primera, la integración regional, en algunos casos, no se ocupa, de las cuestiones relativas a la paz y la seguridad en América, lo que no significa que la integración económica no contribuya indirectamente a instaurar un marco de paz y estabilidad.

Segunda, sería conveniente que los esquemas regionales de integración que tienen lugar en América centrasen la atención en aquellos ámbitos que darían consistencia al concepto de paz y seguridad en la región, en particular, lucha contra la delincuencia organizada, lucha contra el terrorismo y lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

VIII

En otros esquemas regionales de integración en América, el concepto de la paz y las cuestiones relativas a la seguridad aparecen mencionados con mayor vigor y frecuencia en los distintos instrumentos constitutivos así como en las posiciones que asumen los Estados Miembros. En la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, adoptada en Playa de Carmen (México), en 2010, que supone el inicio de CELAC se afirma no sólo el «compromiso con la defensa de la soberanía y del derecho de todo Estado a construir su propio sistema político, libre de amenazas, agresiones y medidas coercitivas unilaterales en un ambiente de paz, estabilidad, justicia, democracia y respeto a los derechos humanos» sino que, también, se parte de la convicción «de que la concertación política sobre la base de la confianza recíproca entre nuestros gobiernos es indispensable para la construcción de soluciones propias, para promover la paz (...)». Por si fuera poco, esta Declaración constitutiva asume, con nitidez, el compromiso de «consolidar y proyectar, a nivel global, mediante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños la identidad latinoamericana y caribeña con fundamento, entre otros, de los siguientes principios y valores comunes: (...) Un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales». La Declaración de Caracas, de 2011, no olvida a la paz como fundamento de la creación

de esta comunidad regional y, por esto, especifica que «la CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de América Latina y El Caribe, es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional». La instauración de esta Comunidad responde, sin duda, a criterios de paz y pretende consolidarse sobre la base de este fundamento imprescindible de la integración. Además, con todos los matices que se quiera, la tradición de los Estados latinoamericanos y caribeños se sitúa en términos de paz y estabilidad en la región.

Pero, quizá, es UNASUR el esquema de integración regional que más atención ha prestado a la noción de paz como fundamento y como condición imprescindible de la unión entre los Estados suramericanos. La Declaración de Brasilia, de 2000, con ocasión de la Primera reunión de los Estados suramericanos afirma, sin ambages, que «la paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales. Los Presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución». Más aún, se nos deja claro que la paz es un fundamento básico de la integración suramericana, al indicarse que «la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región (...)». Esta primera aproximación a la paz como fundamento de la integración en América del Sur queda confirmada plenamente en el Tratado de Brasilia, de 2008, en el que los Estados Miembros ratifican, en el Preámbulo, «que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible». No se indica en el Tratado ningún objetivo, general o específico, en materia de paz, pero por lo menos entre los objetivos específicos sí que se hace referencia al «intercambio de información y de experiencias en materia de defensa», lo que permite que los Estados Miembros hayan profundizado en la integración en este campo. Todo ello, sin olvidar los esfuerzos que se han destinado a cuestiones relacionadas con la paz en el seno de UNASUR.

El principal logro de UNASUR ha sido proceder a la creación de Consejo Suramericano de Defensa (CSD) que, como se ha dicho, «es básicamente una instancia de diálogo político, que surge con el ánimo de desactivar potenciales conflictos

regionales»¹³. Ningún esquema de integración en América dispone de un órgano de esta naturaleza por lo que el nacimiento del CSD supone una importante novedad en la dimensión de seguridad y defensa de los esquemas de integración. Lo importante que debemos subrayar es que UNASUR ha potenciado la dimensión de seguridad y defensa y ha ofrecido una alternativa en estas materias a la situación que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, primaba en el continente americano. Por lo menos, podemos suscribir que «la Unasur constituye un espacio regional con una agenda de seguridad valiosa para Suramérica. Uno de sus pilares es el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (2008), cuyo propósito es consolidar la paz en la región, fortalecer la identidad y la cooperación en materia de defensa»¹⁴.

De ahí podemos señalar algunos aspectos que deben tenerse en cuenta en el análisis de la paz y la seguridad en la región americana:

Primero, tanto CELAC como UNASUR pueden jugar un papel muy relevante en el futuro de la seguridad en América por las características que definen a estos esquemas de integración y las competencias que se les atribuyen y que pueden ejercitar.

Segundo, UNASUR ha desarrollado una capacidad muy relevante para abordar en el futuro la paz y la seguridad en el espacio del que se ocupa, con la creación del Consejo Suramericano de Defensa. Ha optado, por lo tanto, por la instauración de un órgano que tenga capacidad de actuar en los ámbitos de la seguridad y que se constituya como un punto de referencia en el conjunto de continente.

XIX

América debe seguir en la línea de afirmar y consolidar la paz pero a través de medidas concretas y precisas y el establecimiento de mecanismos que hagan frente a los retos que se planean en estos ámbitos. No debemos olvidar, como hemos dicho, que la consideración de la paz como un fundamento imprescindible de la integración ha conducido a que algunos esquemas de integración americanos procedan a la adopción de instrumentos en los que acuerda establecer que el territorio de los Estados que conforman dichos esquemas de integración debe ser concebido como Zona de Paz. En este sentido, podemos destacar cuatro ámbitos en los que la constitución de Zonas

13 C. MALAMUD RIKLES, El Consejo Suramericano de Defensa: entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada, en *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*, Documentos de Seguridad y Defensa 29, Enero de 2010, p. 69.

14 F. SÁNCHEZ CABARCAS, La estrategia de seguridad en la Unasur, en A. Castillo y C. Niño (eds.), en *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas*, Bogotá, 2017, pp. 309-330.

de este tipo perfila los componentes que deben definir a la integración. De ahí se llega a la conclusión de que la mayor parte del continente americano queda cubierta como Zona de Paz en virtud de los acuerdos que han adoptado en el seno de los distintos esquemas de integración. En realidad, la iniciativa de CELAC de proclamar una Zona de Paz en América Latina y el Caribe abarca a una parte importante del continente americano, lo que se refuerza por el reconocimiento previo como Zona de Paz del espacio que ocupan algunos esquemas subregionales y regionales de integración en América

Primero, en el ámbito subregional, la CAN ha adoptado la Decisión 587 sobre los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina, en 2004, en la que los Estados asumen el «compromiso de afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la Subregión, como requisito indispensable para promover el desarrollo integral de los pueblos andinos». Esto implica la asunción de determinadas obligaciones en algunos de los campos que quedan cubiertos por las materias de paz, seguridad y defensa en la subregión. Como manifestación específica de ese compromiso, prácticamente al mismo tiempo, los Estados andinos resuelven adoptar la Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina, en 2004, sobre la base de que «la paz y la seguridad son condiciones indispensables para alcanzar mayores niveles de desarrollo político, económico, social y cultural de nuestros países, por lo que constituyen objetivos consustanciales al proceso andino de integración». La CAN establece, por lo tanto, una profunda relación entre paz e integración y condiciona el éxito de la integración andina a que se den condiciones en las que se garantice la paz y la estabilidad en la región. Esta Declaración encuentra su razón de ser en dos instrumentos anteriores que conciben que la paz debe ser un elemento imprescindible para la integración andina. La Declaración de Galápagos, de 1989, que contiene el compromiso andino de paz, seguridad y cooperación, en la que los Estados Miembros de la Comunidad expresan, con rotundidad, el convencimiento de «que la paz, la seguridad y la cooperación son inherentes al desarrollo integral y que, en consecuencia, los Gobiernos no deben escatimar esfuerzos para preservarlas, consolidarlas y profundizarlas con base en el respeto a los principios y normas del derecho internacional que regulan las relaciones entre los Estados». Asimismo, el Compromiso de Lima, de 2002, que contiene la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa, en la que los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros de la Comunidad Andina, asumen el Compromiso para instaurar una Zona de Paz en el espacio de la CAN.

La Declaración de San Francisco de Quito recoge los elementos esenciales, y habituales, que configuran un espacio de paz. Quedan reflejados, al interior de la Comunidad, los dos principios que básicamente se derivan de la paz como presupuesto esencial de la comunidad internacional, la prohibición del uso de la fuerza y la solución pacífica de controversias, otorgándoles un significado singular en el seno del esquema de integración. Pero, también, se indican algunos de los ámbitos en los

que la CAN podría intervenir en función de la afirmación del espacio andino como Zona de Paz. En este sentido, destaca la labor que se podría realizar en materia de desarme, poniéndose el énfasis en «la efectiva proscripción de las armas de destrucción masiva -nucleares, químicas, biológicas y tóxicas- y su tránsito por la subregión, así como a la erradicación definitiva de las minas antipersonal, de conformidad con los instrumentos internacionales vigentes». La visión del espacio andino como Zona de Paz es, sin embargo, más amplia que la que se le otorga a América Latina y el Caribe como Zona de paz puesto que se penetra en ámbitos que están relacionados con la seguridad internacional y el mantenimiento de la paz. La perspectiva andina en materia de paz es, por lo tanto, mucho más ambiciosa y no deja de haber continuas referencias a la Decisión 587 sobre los Lineamientos de Política Externa Común de la CAN que es un ambicioso instrumento que no sólo indica prioridades, orientaciones, principios y pautas de comportamiento sino que, también, establece un sistema institucional en la materia. Lineamientos que, en el fondo, responden al objetivo de que la CAN contribuya al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o, en otros términos, que se reafirma «el compromiso de los Países Miembros de continuar avanzando en la profundización de la cooperación política para la consolidación de la identidad y de la cohesión de la Comunidad Andina, así como de fortalecer la participación de sus países en los mecanismos de la seguridad hemisférica y mundial».

Segundo, MERCOSUR ha declarado que se constituye en una Zona de Paz. La Declaración Política, adoptada en Ushuaia, en 1999, es una sencilla formulación que no persigue otro objetivo que situar a este esquema de integración en la línea del reconocimiento de la paz como una condición indispensable para la integración hasta el punto de que se afirma que la «paz constituye el principal deseo de nuestros pueblos» pero que, además, «representa la condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR». En otros términos, la paz constituye uno de los presupuestos en los que se fundamenta este esquema de integración. La Declaración de Ushuaia tiene, sin embargo, un marcado carácter político y no es fácil deducir de su contenido la existencia de normas que establezcan derechos o impongan obligaciones. La lectura de esta Declaración tan sólo nos remite a formulaciones genéricas y expresiones de intenciones sin que se asuman compromisos específicos en la materia. A lo sumo, encontramos en esta Declaración algunas indicaciones normativas y la ratificación de las posiciones de los Estados Miembros de MERCOSUR en instrumentos internacionales que regulan ámbitos relativos a la seguridad y defensa en el orden internacional. En materia de desarme es en lo que más incide la Declaración de Ushuaia y, en particular, en lo relativo a las armas nucleares y de destrucción en masa. Pero, en el fondo, se trata únicamente de «la plena vigencia y el perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa» sin que se le atribuya a este ámbito algún tipo de singularidad en el seno del esquema de integración.

Tercero, en la integración regional, UNASUR ha decidido, también, constituir el espacio suramericano en Zona de Paz. La Declaración de Lima, de 2012, afirma,

sin ambages, «el firme propósito de los Estados Miembros de UNASUR de preservar Suramérica como Zona de Paz y de impulsar la plena realización de sus fines, por medio de la cooperación regional y bilateral». Con ello, se deja claro que la paz es un fundamento primordial de la integración suramericana y que la continuidad de este proceso de integración también depende de que se asegure un entorno de paz y estabilidad en la región. Para la Declaración de Lima «la paz es un bien supremo y anhelo de todos los pueblos» y, asimismo, «su preservación es un elemento sustancial de la visión estratégica de la integración suramericana». La integración en Suramérica tiene lugar, por lo tanto, en una atmósfera de paz y los Estados Miembros de UNASUR están dispuestos a asumir compromisos en relación con la paz. Esta Declaración es, sin embargo, el resultado de algunos posicionamientos anteriores en el seno del esquema de integración. En particular, por primera vez, la Declaración de Guayaquil, en 2002, proclamó a «América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, hecho histórico que refleja las mejores tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos de la región» poniendo el énfasis, de nuevo, en las cuestiones referidas al desarme, en concreto de las armas nucleares y de destrucción en masa. No olvidemos, sin embargo, que UNASUR representa, en suma, la realidad de MERCOSUR y CAN más Chile, Guayana y Surinam, siendo así que en la Declaración de Ushuaia también participa Chile, por lo que, con una Declaración de este tipo, se amplía poco el espacio territorial y también en términos de envergadura política. Pero, además, la Declaración de Lima no introduce importante novedades en relación con el reconocimiento de América del Sur como Zona de Paz, limitándose a referencias muy genéricas a los principios y normas del Derecho internacional en la materia y a determinadas cuestiones de desarme.

Por último, como hemos señalado, CELAC ha decidido consagrar América Latina y el Caribe como una Zona de Paz. En la reunión de La Habana, de enero de 2014, los Estados latinoamericanos y caribeños parte de la concepción de que «Conscientes de que la paz es un bien supremo y anhelo legítimo de todos los pueblos y que su preservación es un elemento sustancial de la integración de América Latina y el Caribe y un principio y valor común de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)» con lo que se llega a proclamar «América Latina y el Caribe como Zona de Paz basada en el respeto de los principios y normas del Derecho Internacional, incluyendo los instrumentos internacionales de los que los Estados miembros son parte, y los Principios y Propósitos de la Carta de las Naciones Unidas». Esta Declaración se formula, sin embargo, en términos muy amplios y no se deducen, con facilidad, la asunción de obligaciones por parte de los Estados de la CELAC. En todo caso, se nota la ausencia de ámbitos en los que se pueda hacer efectiva una declaración de este tipo por lo que no resulta fácil determinar sus efectos en las relaciones internacionales en la región americana. En todo caso, la mera proclamación de un espacio tan amplio como zona de paz supone un avance decisivo en la configuración de América como continente que se fundamenta en la paz y que puede establecer mecanismos que garanticen la seguridad en la región.

Pero a todo ello debemos añadir que América Latina se suma, desde el principio, a la configuración como un espacio libre de armas nucleares. Como se ha dicho, «La creación de una zona libre de armas nucleares en la América Latina en virtud del Tratado de Tlatelolco es una de las contribuciones más admirables realizadas por los países de la región al ideal político de la paz y al derecho internacional aplicado al desarme. Constituye también una medida adecuada y eficaz para el logro de una de las mayores esperanzas de la comunidad internacional, el desarme general y completo»¹⁵. La incorporación del conjunto de América a esta realidad no es posible pero la decisión de los Estados latinoamericanos de establecer una zona de este tipo significa una clara apuesta por la paz y estabilidad en la región.

Con todo ello, podemos establecer algunas líneas de trabajo en futuro que pudieran contribuir a la paz y seguridad en la región:

Primera, las proclamaciones de determinados espacios como zona de paz, aunque contribuyen a dar solidez a la noción de paz en América, no serían suficientes para enfrentarse a los retos y peligros que, en la actualidad, enfrenta el continente americano, por lo que se sería preciso identificar los ámbitos en los que se zona de paz debiera producir efectos prácticos.

Segunda, no parece posible incorporar todavía a Estados Unidos y Canadá a una eventual proclamación de América como Zona de Paz, aunque se debería trabajar en esta dirección, siempre y cuando se determinarán los campos de actuación y se diera el correspondiente tratamiento al ámbito relativo a las armas nucleares.

¹⁵ J. R., MARTÍNEZ COBO, Zona libre de armas nucleares en la América Latina, *OIEA BOLETÍN*, vol. 24, n° 2, p. 56.

