



**Universidad del Salvador
Buenos Aires – ARGENTINA**



**Colegio Interamericano de Defensa
Washington D.C. - EE.UU.**

**“LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA O.E.A/J.I.D,
LA U.E. Y LA O.T.A.N: PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN
TRIANGULAR PARA EL SIGLO XXI”**

Por

DRA. MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA (ESPAÑA)

Tesis de Master para obtener el Título de

MASTER EN DEFENSA Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Tutor de Tesis: Crnl. EMC. Miguel O. MORENO V. (Ecuador)

Asesor Académico: Lic. Juan Bautista CASTAGNINO

Washington D.C., EE.UU, 15 de mayo de 2008

Poetas, pensadores, políticos,
¡los que aspiráis a la originalidad
y a mundos siempre nuevos! No pretendáis crear las cosas,
porque eso sería una objeción contra vuestra obra [...].

Las cosas no se crean, se inventan
en la buena acepción de la palabra: se hallan[...].

No insistáis sobre lo ya santificado; esforzaos,
por el contrario, en hacer arte con lo que,
dado que sea percibido, parece antiartístico;
en hacer ciencia sobre lo que la ciencia hoy ignora,
y política con los intereses que hoy se antojan antipolíticos.

Eso mismo han hecho cuantos alguna vez
hicieron verdaderamente arte y ciencia y política.

José ORTEGA Y GASSET, 1916.

Filósofo español (1883-1955)

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	Páginas
1.1. Importancia del estudio	6
1.2. El problema	9
1.3. Interés por el tema	11
1.4. Objetivo general y objetivos específicos	12
1.5. Hipótesis	13
1.6. Fuentes y Bibliografía	13
1.7. Limitaciones	14
1.8. Delimitaciones	14
1.9. Definición de términos	15
II. MARCO CONCEPTUAL DE LA OEA/JID, LA OTAN y LA UE.	
2.1. Consideraciones previas	22
2.2. Antecedentes	26
2.3. Estructura orgánica	33
2.4. Composición	41
2.5. Fines	45
2.6. Naturaleza jurídica	49
III. MARCO DOCTRINAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA HEMISFÉRICA, TRANSATLÁNTICA Y EUROPEA	
3.1. Sobre los documentos estratégicos	54
3.2. Intereses	55
3.3. Riesgos y amenazas a la seguridad	63
3.4. Escenarios de actuación	73

IV. MARCO INSTITUCIONAL: BASES PARA LA INTERRELACIÓN OEA/JID, OTAN, UE.

4.1.	Relaciones ONU-organizaciones regionales	86
4.2.	Relaciones OTAN-UE	88
4.3.	Relaciones EEUU-UE	92
4.4.	Relaciones Canadá-UE	97
4.5.	Relaciones América Latina y Caribe-UE	101
4.6.	Hacia la proyección exterior de la OEA/JID.	105

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA UNA COOPERACIÓN TRIANGULAR OEA/JID-OTAN-UE.

112

SIGLAS

122

BIBLIOGRAFÍA

126

ANEXOS

138

1. Organigrama de la OEA.
2. Países participantes en el Sistema Interamericano.
3. Países miembros de la UE y de la OTAN.
4. Mapas.
5. La Estrategia de lucha contra el terrorismo de la Unión Europea.
6. Despliegue de la Fuerza de Kosovo (KFOR) y la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) de la OTAN.
7. Misiones de la UE.

I. INTRODUCCIÓN

*“As Europe [the world] changes,
the instrument for western cooperation has got to adapt.
Working together, it is up to us
to design and gradually to put in place
what I refer to as a new architecture for this new era”¹*

James BAKER

1.1. Importancia del Estudio

A lo largo de los últimos años, especialmente tras la caída del muro de Berlín en 1989 y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, han surgido nuevos retos en el campo de la seguridad, que han puesto de manifiesto la necesidad de abordarlos de una forma multidimensional.

Hasta entonces, los debates en torno a la seguridad internacional se habían caracterizado por ligar la defensa puramente militar a los intereses nacionales y territoriales en el seno de un mundo bipolar. Sin embargo, con la desaparición de uno de los bloques en 1989, la concepción de la seguridad ha sufrido un proceso de adaptación a una nueva realidad internacional, caracterizada a partir de esa fecha por la transformación de la naturaleza de los conflictos armados² y lo que algunos autores han denominado como “nuevas guerras”³, es decir, aquellas que afectan sobre todo a la población civil. Así, las guerras ya no se libran tanto entre Ejércitos, sino frente a grupos de guerrillas, terroristas, mafias, etc. Todo ello está afectando también a la naturaleza de la cultura

¹ Esta frase de James BAKER, Secretario de Estado norteamericano, ha inspirado este trabajo: *“Cuando Europa cambia, los instrumentos para la cooperación occidental tienen que adaptarse. Trabajando juntos, depende de nosotros diseñar y poner en práctica gradualmente lo que denomino como una nueva arquitectura para una nueva era”*. “A New Europe, A New Atlanticism”, *Europe Documents*, nº 1588, 15 December 1989, p. 2. En un nuevo mundo global como el actual, se presenta un nuevo reto: generar una nueva arquitectura en la que colaboren más estrechamente las organizaciones internacionales que comparten los mismos valores para hacer frente de manera eficaz a desafíos transnacionales.

² El análisis de los conflictos armados puede realizarse a través de los anuarios del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), el Programa “Minorities at Risk” de Ted GURR y la obra de Dan SMITH, *Atlas of War and Peace*, Londres, Penquin Books, 2003.

³ Mary KALDOR acuñó esta expresión, subrayando que las nuevas guerras se caracterizan por la difuminación de las distinciones entre guerra, violaciones masivas de los derechos humanos y crimen organizado.

militar al perder la guerra la condición de fase racional y calculada de perseguir la política por otros medios.

De hecho, Robert KAPLAN ya aventuraba el advenimiento de conductas anárquicas e irracionales en un nuevo contexto mundial caracterizado por los recursos escasos, la superpoblación, el tribalismo, las pandemias o el crimen internacional⁴. Sin duda, los atentados terroristas en Nueva York y Washington de 2001 y los que se han sucedido desde entonces en España (2004) y Londres (2007), entre muchos otros, refrendaron esta nueva realidad y pusieron de manifiesto la difuminación cada vez más creciente entre seguridad interior y exterior en un mundo globalizado.

Como resultado de todo ello, la concepción ortodoxa de seguridad, enfocada casi exclusivamente en la protección de la integridad territorial, la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses nacionales del Estado, ha tenido que ampliarse para abordar la seguridad desde un punto de vista holístico con objeto de hacer frente a una amplia gama de amenazas, tradicionales y nuevas, como son los conflictos regionales, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, etc.

En el artículo de Emma ROTHCHILD, titulado “*What is security?*”, se vislumbran las dos direcciones en las que se ha extendido este término a partir de los años 90. Verticalmente, el concepto de seguridad se ha ampliado en un doble sentido: “*hacia abajo*”, mediante el paso de la seguridad de las naciones hacia el individuo y, “*hacia arriba*”, desde la seguridad del Estado hacia la del sistema internacional. No en vano, la Sociedad Internacional ya no es exclusivamente interestatal y además ha perdido homogeneidad como consecuencia de la expansión y diversificación de los sujetos internacionales; entre ellos, las organizaciones internacionales.

Además, según esta autora, el concepto también se ha extendido horizontalmente al contemplarse nuevos tipos de seguridad (política, económica, social, medioambiental o militar). En consecuencia, el Estado está teniendo que compartir su papel central en el campo de la seguridad con una serie de nuevos actores (instituciones internacionales, gobiernos locales y

⁴ Robert KAPLAN, “The coming Anarchy”, *The Atlantic Monthly*, February, 1994.

regionales, organizaciones no gubernamentales, la opinión pública e incluso las fuerzas del mercado)⁵.

En este nuevo panorama, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE)⁶ han tenido que asumir un renovado enfoque en el tratamiento de los asuntos de seguridad. Particularmente, cada una de ellas ha venido singularizando un catálogo de problemas, amenazas y riesgos a la seguridad de sus Estados miembros, que requieren la utilización de una plétora de instrumentos civiles y militares para hacerles frente de manera eficaz.

Más concretamente, la UE y la OTAN han redefinido sus relaciones en estos últimos años sobre la base del principio de “*instituciones interdependientes*”, en la medida en que ambas organizaciones internacionales reconocen que no existe una sola organización internacional o “*superinstitución*” que pueda abordar por sí sola todo un conjunto de retos económicos, sociales, militares, de control de armamentos, de derechos humanos, etc⁷. De ahí que hayan decidido establecer una asociación estratégica entre ambas instituciones para favorecer no sólo un entorno de estabilidad y seguridad en el continente europeo, en el que puedan arraigar definitivamente las instituciones democráticas, sino también contribuir conjuntamente a la paz más allá de sus fronteras. La cuestión que se plantea es: ¿será posible una nueva triangulación⁸ entre la OEA/JID, la UE y la OTAN para cooperar conjuntamente ante los desafíos del siglo XXI?

⁵ ROTCHILD, Emma, “What is Security? The Quest for World Order”, *Daedalus*, vol. 124, nº 3, 1995.

⁶ A lo largo de este trabajo, se hará referencia a estas organizaciones internacionales por este orden, fundamentado en el origen de su creación.

⁷ Sobre el desarrollo de este concepto, véase CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Madrid, Tecnos, 2004, pág. 204 y ss.

⁸ La idea del “Triángulo atlántico” fue propuesta por el Secretario de Estado norteamericano, John FOSTER DULLES, en 1955 con el fin de establecer una relación más estrecha entre América Latina y la OTAN. Las otras partes del triángulo estuvo representada por la OTAN, que vinculaba a EEUU y Canadá con Europa Occidental, y el Tratado de Río, que establecía una relación de asistencia mutua entre EEUU y América Latina. Véase la obra de John CHILD, “Latinoamérica: conceptos militares y estratégicos”, y “Strategic Concepts of Latin America”, *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 34, nº 1. Esta documentación fue amablemente proporcionada a la autora durante el Seminario “Sistema Interamericano y los Instrumentos de la Seguridad Hemisférica”, CID, 16 de abril de 2008.

1.2. El problema

La cuestión que surge en estos momentos es si el concepto de “*instituciones interdependientes*” o “*interrelacionadas*” puede ser extensivo a otras organización internacionales – en particular a la OEA- habida cuenta de que sus Estados miembros pertenecen a la misma familia de naciones democráticas⁹ y experimentan una panoplia de retos, algunos de ellos comunes a los de los europeos y aliados, como se recogen en la Declaración sobre Seguridad de las Américas, aprobada en México el 28 de octubre de 2003; la Estrategia de Seguridad Europea, acordada en diciembre de 2003; y el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 y la Guía Política General de 2006; máxime cuando la Junta Interamericana de Defensa (JID) ha pasado a formar parte como “*entidad*” de la OEA en el año 2006, en virtud del artículo 53 de su Carta fundacional.

Como punto de partida para el análisis, debe destacarse que de los 60 observadores permanentes de la OEA, casi todos los países de la UE (25), más la propia institución, participan en las actividades de la organización y contribuyen a sus programas¹⁰. Por otro lado, EEUU y Canadá, las grandes potencias del Hemisferio -y, por tanto, de la OEA- son miembros de la OTAN, al mismo tiempo que mantienen un diálogo bilateral diferenciado con la UE. Por su parte, la Unión tiene una asociación especial con América Latina y el Caribe (ALC), que desea reforzar en un importante conjunto de áreas, entre ellas el fortalecimiento del diálogo político entre las dos regiones¹¹. Por consiguiente, la “*cuadratura del círculo*” se produciría cuando la OEA/JID, como organización regional, participe en un diálogo institucional diferenciado pero compatible con el que, hasta el momento, mantienen la UE y la OTAN en materia de seguridad.

En este contexto, tienen especial relevancia las palabras del Secretario General de la OEA, José Miguel INSULZA, cuando se refiere a la necesidad de “*conectar adecuadamente a la organización, más allá de sus países miembros, con los organismos internacionales, regionales,*

⁹ Aunque con distinto grado de consolidación democrática, especialmente en América Latina.

¹⁰ La condición de observador Permanente en la OEA fue establecida por el primer periodo de sesiones de la Asamblea General, celebrada en San José de Costa Rica en 1971 (AG/RES.50 /I-O/71).

¹¹ Entre la UE y la OEA, los países miembros suman 59 Estados, a los que podríamos sumar Noruega y Turquía, miembros de la OTAN. En este sentido, la Alianza mantiene también un diálogo diferenciado con Rusia y Ucrania y ha desarrollado una iniciativa, conocida como la “Asociación Para la Paz”, con 20 países; un Diálogo Mediterráneo con otros 7 Estados y la Iniciativa de Cooperación de Estambul con otros 6 países.

*subregionales y globales*¹². Por su parte, el artículo 3.j del Estatuto de la JID contempla la función de “*promover la interacción y cooperación con otros organismos regionales y mundiales de naturaleza similar, en relación con las cuestiones técnicas referentes a asuntos militares y de defensa*”. Más aún, el artículo 6.2 hace referencia a que “*...otros organismos públicos internacionales, regionales y mundiales con intereses y funciones similares a los de la JID, incluidos... los del sistema de Naciones Unidas, podrán participar en calidad de Observadores en determinadas reuniones de la JID y en otras actividades patrocinadas por la JID*”. Por su parte, el Consejo de Delegados, según el artículo 10. l y m, respectivamente, podrá “*establecer comisiones, subcomisiones, grupos de trabajo y otros órganos subsidiarios para que lo ayuden a cumplir sus funciones*”, así como “*establecer directrices para acuerdos de cooperación entre la JID y otros organismos regionales y mundiales sobre temas relacionados con asuntos de seguridad y defensa*”¹³.

Sobre la base de estas consideraciones, resulta, pues, oportuno analizar las posibles áreas de trabajo sobre las que se pudiera iniciar o articular un nuevo marco de colaboración a nivel transregional y triangular entre la OEA/JID- OTAN- UE en asuntos de interés común. Para ello, se analizará, en primer lugar, el marco jurídico-conceptual de cada una de estas organizaciones internacionales. En segundo lugar, se estudiarán los principales documentos político-estratégicos aprobados en su seno a fin de identificar los intereses que defienden, los riesgos y amenazas que atentan contra la seguridad de sus Estados miembros, los escenarios de actuación para combatirlas y las misiones encomendadas por sus órganos de decisión políticos. Asimismo, se profundizará en las tipologías de relaciones establecidas hasta el momento entre las organizaciones internacionales y otros Estados y subregiones para contribuir a la paz y la estabilidad internacionales. Unas conclusiones y recomendaciones finales reflejarán las pautas a seguir para alcanzar los objetivos perseguidos en esta investigación.

En definitiva, el presente trabajo responderá a los siguientes interrogantes:

¹², *Informe Anual del Secretario General 2005-2006*, OEA/Ser.D/III.56, Organización de Estados Americanos, Washington DC, 2006, pág.xxiii.

¹³ Asamblea General, *Proyecto de Resolución Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa*, OEA/SER.P AG/doc. 6 (XXXII-E/06), 10 de marzo de 2006.

- a) ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en las concepciones de seguridad y defensa de las tres organizaciones internacionales?
- b) ¿Hay perspectiva de cooperación triangular entre ellas?
- c) ¿Qué esquema de colaboración podría sugerirse para construir un sólido marco de relación triangular?

Las respuestas a cada uno de estos interrogantes se desarrollan en los capítulos 2-3, 4 y 5, respectivamente, de esta investigación. Dada la índole de las preguntas de investigación “a” y “c” no es posible presentar ni elaborar una escueta hipótesis de trabajo como respuestas tentativas a estos interrogantes. Por ello, las respuestas a estos dos interrogantes serán brindadas en los capítulos 2-3 y 5, como ya se manifestó *ut supra*. En cambio, sí se puede presentar una hipótesis tentativa a la pregunta “b”, como aparece en el subpunto 1.5 titulado “Hipótesis”, que se intentará demostrar en el capítulo 4.

1.3. Interés por el tema

Las razones que han motivado esta investigación obedecen a distintos planteamientos. En primer lugar, resulta muy oportuno sistematizar de forma global los principales acontecimientos histórico-jurídicos, políticos y estratégicos que han venido caracterizando la vida y funcionamiento de estos organismos en los últimos años en los campos de la seguridad y la defensa para así poder apreciar la posible concurrencia de algunos de sus planteamientos.

Una segunda razón descansa en la motivación pedagógica de la autora para explicar el modo en que distintas organizaciones regionales responden a desafíos globales y a amenazas transnacionales, que traspasan fronteras y atentan particularmente contra nuestras sociedades.

En tercer lugar, el presente trabajo pretende ser una tormenta de ideas sobre posibles nuevos mecanismos de diálogo interinstitucionales que pudieran ser considerados, a medio y largo plazo, por las tres organizaciones internacionales; toda vez que está prevista la celebración de nuevas reuniones de alto nivel, como la nueva cita de Ministros de Defensa del Hemisferio en septiembre de 2008; la reunión de la Cumbre de la OTAN en la primavera de 2008 y la celebración de

elecciones parlamentarias en la UE en 2009, al mismo tiempo que se produce la aplicación de un nuevo Tratado de la Unión, acordado en Lisboa en diciembre de 2007, culminación de una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG)¹⁴.

Por último, la autora ha tenido una especial motivación personal en la selección del tema objeto de estudio, fundamentada en razones de nacionalidad y de oportunidad. Y es que España es miembro de la UE, de la OTAN y observador permanente ante la OEA y la JID. Paralelamente, España promueve, junto con Portugal, el desarrollo de sus relaciones con la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Por otro lado, la autora desea destacar el alto honor de representar a su país, por vez primera, en el Curso Avanzado de Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa (CID), compartiendo así una experiencia académica y humana extremadamente enriquecedora con representantes militares y civiles de países del Norte y Sur del Hemisferio, así como con todo el equipo directivo y el personal del Colegio Interamericano.

1.4. Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general de esa tesis es analizar los vectores que favorecen una mayor interrelación entre las tres organizaciones internacionales en áreas de interés convergentes en materia de seguridad y defensa, en función de las asunciones recogidas en sus respectivos documentos jurídicos y concepciones estratégicas.

Los objetivos específicos son:

- a) Comparar el origen y evolución de la OEA/JID, la UE y la OTAN sobre la base de sus respectivos Tratados fundacionales y sus reformas.
- b) Analizar los elementos determinantes de toda concepción estratégica: intereses, riesgos y amenazas, escenarios de actuación y misiones, determinados por sus principales órganos de decisión política.

¹⁴ La CIG es el proceso por el cual se reforman los Tratados de la Unión. Véase “Mandato de la CIG de 2007”, *Consejo de la Unión Europea*, Bruselas 26 de junio de 2007.

- c) Comparar la articulación de relaciones existentes entre las distintas organizaciones internacionales aquí consideradas.
- d) Proponer el procedimiento que debe dar contenido a una nueva relación triangular y transregional.

1.5. Hipótesis

El estudio parte de la hipótesis de que, en la medida en que hay valores e intereses comunes en sus concepciones de seguridad y defensa, es posible y deseable la colaboración entre ellas para prevenir, controlar y responder, de la manera más eficaz posible, a amenazas compartidas en el campo de la seguridad. Dicha hipótesis corresponde tentativamente al interrogante o problema de investigación “b”: ¿hay perspectiva de cooperación triangular entre la OEA/JID, la UE y la OTAN?

El método de investigación elegido es el expositivo-descriptivo, analizando desde una perspectiva multidisciplinar el papel y las funciones de las citadas organizaciones internacionales en el campo de la seguridad, así como determinando el posible nacimiento de una nueva relación triangular en el sistema internacional. Los principios metodológicos utilizados serán el lógico-empírico y el inductivo-deductivo.

1.6. Fuentes y Bibliografía

A continuación, se relaciona la documentación archivística utilizada en esta investigación:

- a) Revisión de textos y documentos oficiales.
- b) Tesis y monografías de cursantes del IADC.
- c) Ponencias del profesorado del IADC.
- d) Bibliografía especializada de organismos públicos y privados, principalmente anglosajones, latinoamericanos y españoles.

- e) Revistas especializadas.
- f) Estudios de opinión: Latinobarómetro y Eurobarómetro.
- g) Anuarios
- h) Páginas web
- i) Entrevistas personales.

1.7. Limitaciones

Las limitaciones de la autora a la hora de realizar su trabajo de investigación son varias:

- a) Sobre la bibliografía especializada: carencias de estudios comparativos sobre las tres organizaciones objeto de la investigación.
- b) Sobre las entrevistas personales, se ha apreciado cierta dificultad de concertarlas debido, en ocasiones, a la complicada agenda de los potenciales candidatos. Se ha recurrido, en su defecto, a solicitar información a las delegaciones de la JID, a los asesores del CID y a expertos de la Universidad de Defensa Nacional (NDU) mediante la remisión por correo electrónico de un cuestionario.
- c) Las propuestas que se realicen en este estudio son orientativas y dependen de la conveniencia de elevarlas a la consideración de la OEA/JID, especialmente, para proceder a su materialización.

1.8. Delimitaciones

La investigación se centra primordialmente en un periodo determinado: entre 1989 y 2008. Durante estas casi dos décadas se han producido cambios notables en la organización, composición, doctrina y misiones de las tres Organizaciones Internacionales individualmente consideradas, al mismo tiempo que aparece una nueva constante en el sistema internacional: la tendencia a incrementar la interdependencia entre diversos mecanismos de cooperación en la búsqueda de soluciones comunes a problemas comunes. De ahí la enorme proyección de futuro

para las relaciones OEA/JID, OTAN y UE, que escapa, a su vez, de cualquier análisis prospectivo exhaustivo y poco explorado en este ámbito del conocimiento tan amplio.

1.9. Definición de términos

El presente estudio parte de una concepción de la **seguridad internacional**, entendida como el estudio de la conciliación de intereses vitales y estratégicos de los Estados, concretamente los de aquellos que participan en un ámbito regional determinado. El concepto incluye enfoques y herramientas de varias disciplinas; entre ellas, las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, la Sociología, la Geografía, la Geopolítica y la Geoestrategia, la Historia y el Derecho Internacional.

Entre los conceptos utilizados en esta tesis, que se incorporan en el capítulo correspondiente, se resaltan los siguientes:

Amenaza:

Conjunto de capacidades, intenciones, acciones actuales o potenciales que buscan impedir o interferir el logro exitoso de los objetivos de un Estado/Nación o grupo de Estados del Hemisferio (CID, Glosario de Términos y Siglas, 2000)

Indicios de estar inminente algo o desagradable (Real Academia Española de la Lengua)

Amenaza asimétrica:

Es la amenaza por medios no convencionales que tratan de negar las fortalezas del adversario al mismo tiempo que explota sus vulnerabilidades con efectos potencialmente desproporcionados (Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo, OTAN).

Comunidad de seguridad:

Aquella integrada por un grupo de Estados que ha desarrollado un hábito de interacción pacífica a largo plazo y ha desechado el uso de la fuerza en la resolución de disputas con otros miembros de la misma comunidad.

Concepto Estratégico

Es el documento de naturaleza política que representa el consenso alcanzado en el seno de una organización internacional – objeto de este trabajo en particular- que refleja las aspiraciones comunes de sus Estados miembros y la forma de satisfacerlas de manera conjunta. Dicho documento contempla un análisis pormenorizado del escenario estratégico, de los intereses de las partes, de los riesgos y amenazas para su seguridad, los escenarios de actuación de la organización y las misiones encomendadas por sus órganos de decisión políticos.

Concepto Estratégico Hemisférico

Es la síntesis de la filosofía y orientación para formular y preparar la política de seguridad hemisférica (CID, Glosario de Términos y Siglas, 2000).

Cooperación:

Acciones de interdependencia de individuos y organizaciones que no se encuentran en un estado previo de armonía, pero pueden ser aproximadas a través de un proceso de coordinación política (Robert KEOHANE)

Defensa colectiva:

Es el ejercicio de un derecho, consagrado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que se fundamenta en la promesa mutua de asistencia militar entre dos o más Estados soberanos en caso de conflicto armado. Las Alianzas se

construyen bajo la fórmula $A+B+C$ contra $X+Y+n$, y se basa en el principio de la indivisibilidad de la seguridad.

Instituciones interdependientes:

Acción encaminada a la continua adaptación interna de cada organización internacional al escenario estratégico vigente, así como al establecimiento de sólidas relaciones institucionales entre ellas.

Organización Internacional:

Asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros.

Planeamiento:

Es la actividad permanente y continuada que se desenvuelve de modo ordenado y racional, sistematizando un proceso de toma de decisiones.

Poder:

Capacidad expresada por la integración de todos los medios disponibles en una oportunidad determinada y por la manifiesta voluntad de su utilización.

Capacidad y probabilidad de determinar coactivamente las conductas ajenas.

Poder blando:

Es el que ejerce un país a través del ejercicio de sus ideales políticos, económicos y culturales, que resultan atractivos para otros Estados.

Poder duro:

Es aquel que resulta de la capacidad coercitiva de un Estado, procedente de su poder militar y económico principalmente.

Régimen:

Conjuntos implícitos o explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias en relación con hechos, causalidad y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o prohibiciones para la acción. Los procedimientos para la toma de decisiones son prácticas prevalecientes para realizar y ejecutar la elección colectiva.

Riesgo

Es la contingencia o proximidad de un daño (Real Academia de la Lengua Española)

Se traduce en la siguiente fórmula: Probabilidad × Vulnerabilidad × Consecuencias

Seguridad colectiva:

Es el régimen basado en la idea de que todos los miembros de un sistema viven en perfecta armonía pero, si uno de ellos viola o altera esa tranquilidad, el resto

deberá condenar al agresor mediante sanciones económicas, diplomáticas y, en última instancia, militares. Se representa con la fórmula A+B+C+X+Y+n contra Z. Se basa en el principio de la indivisibilidad de la paz.

Seguridad cooperativa:

Es el lugar de encuentro entre la defensa colectiva y la seguridad colectiva, como extremos opuestos de un espectro, donde los Estados deciden armonizar esfuerzos multilateralmente para realizar, de forma concertada, operaciones de apoyo a la paz y de respuestas a crisis más allá de su ámbito tradicional de actuación.

Seguridad humana:

Es aquella que resulta de la superación de dos carencias y de alcanzar dos libertades fundamentales para los seres humanos: la libertad frente a la necesidad (*freedom from want*) y la libertad frente al temor o ausencia de temor (*freedom from fear*).

Seguridad multidimensional:

Es el régimen en el que se combinan, de forma holística, actividades políticas, diplomáticas, militares, civiles, comerciales y de desarrollo, que permite hacer frente a amenazas tradicionales y nuevas, especialmente en los campos de la prevención y de gestión de crisis, en donde los Estados asumen un mayor protagonismo, así como en el ámbito de la seguridad humana, en el que la persona es el sujeto final de la seguridad.

Sistema:

Es una serie de elementos diferenciables que tienen una interrelación significativa (Dr. Jack CHILD).

Sistema Interamericano:

Es el conjunto de principios, objetivos, conceptos, bases jurídicas, modelos, funciones sistémicas e instituciones que caracterizan y explican las relaciones multilaterales entre las Naciones-Estado del Hemisferio (Dr. Jack CHILD).

Terrorismo:

Es el uso ilegal o la amenaza del uso de la fuerza o de la violencia contra individuos o propiedades con objeto de coaccionar o intimidar a gobiernos y sociedades para alcanzar fines políticos, religiosos o ideológicos (Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo, OTAN).

II. MARCO CONCEPTUAL DE LA OEA/JID, LA OTAN Y LA UNIÓN EUROPEA

“*Panta rhei*”

Heráclito de Éfeso¹⁵

2.1. Consideraciones previas

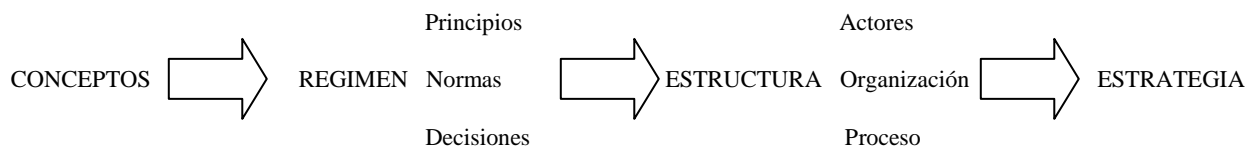
Una de las lecciones aprendidas de la historia ha sido la existencia de largos periodos de continuidad y otros de cambio en las relaciones humanas, que inevitablemente repercuten en todas sus formas de asociación y en todos los ámbitos de estas relaciones, ya sean a nivel local, nacional o internacional. Así lo aventuraba el filósofo griego: “*la única constante es el cambio*”¹⁶. Y ello se manifiesta muy especialmente en el campo de la seguridad y la defensa, lo que exige continuas aproximaciones analíticas a retos tradicionales y nuevos, especialmente en una sociedad internacional globalizada.

En efecto, el mundo siempre ha vivido en constante evolución desde el punto de vista social, político, ecológico, humano y, sobre todo, en el campo de las Relaciones Internacionales, canalizadas primordialmente a través de su sujeto clásico –el Estado– y otros sujetos institucionalizados para su colaboración permanente y voluntaria, como son las organizaciones internacionales.

Más particularmente, hay que considerar un conjunto de elementos para describir la dinámica en la que se desenvuelven estos últimos instrumentos de cooperación multilateral al más alto nivel. Son los siguientes:

¹⁵ “*Todo fluye*”.

¹⁶ Citado por GOLD-BISS, Michael, “La economía política de la defensa y el cambio en el contexto de la globalización”, conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Hemisféricos de Seguridad (CHDS), 1 de octubre de 2007.



Considerados todos ellos conjuntamente, otorgan a una organización internacional, en opinión de Douglas BLAND, su “*expresión institucional*”¹⁷. Por el contrario, si se produce la alteración de uno de sus elementos de este sistema, el impacto se dejará sentir en los demás ingredientes de dicha expresión.

En consecuencia, hay que partir de la definición de conceptos para apreciar sus implicaciones en los demás elementos, pues inciden notablemente en lo que se denomina régimen¹⁸, es decir, el conjunto de principios, normas y decisiones que condicionan una estructura, la cual está compuesta por los actores que participan en el seno de una organización y el proceso por el cual se adoptan decisiones políticas. La estructura decidirá finalmente la estrategia más oportuna para la consecución de unos determinados objetivos.

Partiendo de este paradigma, se puede entender por organización internacional las “*asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de*

¹⁷ Se refería, en particular, a la OTAN. Véase BLAND, Douglas, *The Military Committee of the North Atlantic Alliance: A Study of Structure and Strategy*, Praeger, New York, 1991, p. 2. Las instituciones internacionales se pueden definir también como el conjunto de reglas destinadas a gobernar el comportamiento internacional. Las reglas, a su vez, pueden ser concebidas como afirmaciones que prohíben, requieren o permiten acciones de tipos particulares. John MEARSHEIMER define las instituciones como “*conjunto de reglas que estipulan las maneras en que los Estados deben cooperar y competir unos con otros*”. Véase la obra de SIMMONS, Beth A. y MARTIN, Lisa L., “*International Organizations and Institutions*”, *Handbook of International Relations*, Carlsnaes et al. Eds. 2002, citada por el profesor Daniel MASÍS en el Colegio Interamericano de Defensa (CID), 29 de octubre de 2007.

¹⁸ Stephen KRASNER define el concepto de “régimen” como “*conjuntos implícitos o explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias en relación con hechos, causalidad y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o prohibiciones para la acción. Los procedimientos para la toma de decisiones son prácticas prevalecientes para realizar y ejecutar la elección colectiva*”. Citado por el profesor Daniel MASÍS en el CID, 30 de octubre de 2007.

*órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros”*¹⁹.

Con esta definición, se identifican tanto Naciones Unidas como las demás trescientas organizaciones que operan en el sistema internacional²⁰, desempeñando funciones que abarcan la práctica totalidad de las actividades humanas. En este contexto, si NNUU es el símbolo más elevado de la Comunidad política institucionalizada, la OEA/JID, la OTAN y la UE representan un régimen de Comunidad de naciones democráticas que contribuyen también al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Por un lado, las tres organizaciones internacionales comparten el concepto de comunidad de seguridad, en la medida en que están integradas por un grupo de Estados que ha desarrollado un hábito de interacción pacífica a largo plazo y ha desechado el uso de la fuerza en la resolución de disputas con otros miembros de la misma comunidad²¹. Debe recordarse, en esta línea, que son los teóricos neoliberales quienes sostienen que la guerra entre democracias resulta prácticamente imposible, debido a que los Estados son capaces de articular sus intereses y resolver pacíficamente sus conflictos en la medida que comparten una misma legitimidad popular²².

Por otro lado, la propia Carta de Naciones Unidas reconoce que la organización universal no ejerce el monopolio para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Puede establecer una vinculación o relaciones funcionales e institucionales estrechas con otras organizaciones internacionales –como son la OEA/JID, la OTAN y la UE- en virtud de las disposiciones contenidas en sus capítulos VII y VIII, que regulan el ejercicio de la legítima defensa y de los “acuerdos regionales”, respectivamente.

¹⁹ SOBRINO HEREDIA, José Manuel, “Las Organizaciones Internacionales: generalidades”. En DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, pág. 43. Véase art. 2.1.i) de los Convenios de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969 y 1986.

²⁰ *Ibidem*, p. 38.

²¹ El concepto de “Comunidad de Seguridad” fue analizado por el profesor MASÍS en el seminario “Instrumentos Internacionales y Liderazgo Internacional”, CID, Washington D.C, 2 de noviembre de 2007.

²² Un claro ejemplo, en este sentido, fue puesto de manifiesto por el Embajador de Argentina ante la Casa Blanca, Sr. Bordón, en referencia a la evolución de las relaciones de su país con Chile, especialmente con el advenimiento de la democracia en ambos países. Desde entonces, se está trabajando en el desminado de las fronteras, que considera una “verdadera vergüenza para ambos países”. CID, 19 de noviembre de 2007.

En efecto, el artículo 51, se refiere a que *“ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de Naciones Unidas hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán de manera alguna la autoridad o responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”*. Por su parte, el artículo 52.1, que establece que *“ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional”*²³.

La principal diferencia entre ambos articulados radica en la concepción de la defensa colectiva, representativa de las Alianzas, y la seguridad colectiva, encarnada por la ONU²⁴ y otras organizaciones regionales que así lo proclaman en sus Cartas fundacionales, en la medida en que un régimen de esta naturaleza requiere no sólo el compromiso de asistencia recíproca en caso de conflicto armado, sino también la supremacía de una obligación colectiva sobre los intereses nacionales y la actuación del Consejo de Seguridad como autoridad máxima en la resolución del conflicto o una respuesta colectiva de la organización en su conjunto a los desafíos de seguridad mediante la participación de fuerzas nacionales bajo la dirección, mando y control de dicha organización. Debido a la dificultad de alcanzar estos objetivos, no es extraño que Raymond ARON afirmara que, durante la guerra fría, *“la defensa colectiva fue un sustituto, no una consecuencia, de la seguridad colectiva”*²⁵.

Las cuestiones que se plantean, a continuación, son varias. En particular, en qué categoría se sitúan la OEA/JID, la OTAN y la UE. Por otro lado, cuáles son las características propias de

²³ La Carta de Naciones Unidas puede consultarse en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter>

²⁴ NYE, Joseph, *Understanding International Conflicts, An Introduction ton Theory and History*, Longman Classics, 2007, pps. 87 y ss. Especialmente interesante es el capítulo de la obra dedicado a “The Rise and Fall of Collective Security”.

²⁵ CARACUEL RAYA, María Angustias, “Seguridad Colectiva versus defensa colectiva”, *Ejército*, nº 662, mayo de 1995, pp. 5 ss.

cada institución en relación a su composición, estructura orgánica, fines y naturaleza jurídica. La ventaja de la que parten estas tres instituciones es la decidida voluntad de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a través de la búsqueda de soluciones comunes a problemas comunes para sus respectivas comunidades de seguridad. Y, el desafío, determinar si es posible articular una nueva construcción de relaciones entre ellas, sobre la base de respuestas compartidas, en un mundo cada vez más interdependiente y vulnerable a nuevos riesgos transnacionales y amenazas globales.

2.2. Antecedentes

El origen de la OEA/JID, la OTAN y la UE no es fruto de una generación espontánea. Todas estas organizaciones internacionales surgieron en un contexto histórico determinado con el fin de satisfacer unas aspiraciones comunes de sus Estados miembros.

La JID y la OEA son las organizaciones que tienen un origen más antiguo. Se remonta al fenómeno político, nacido en 1824, conocido como panamericanismo, una vez que las repúblicas hispanoamericanas habían proclamado su independencia de España. Fue Simón BOLÍVAR, *el Libertador*, quien inspiró este movimiento, invitando a estos gobiernos a reunirse dos años más tarde en Panamá para celebrar su Primer Congreso²⁶. Sin embargo, el inicio de la institucionalización de este movimiento no comienza hasta la celebración de la Conferencia de Washington de 1890, una vez que EEUU había salido de su guerra civil y otros países se sumaron al proyecto; en especial, Brasil. Surge así la primera Conferencia Interamericana con el propósito de promover la paz, la amistad y el comercio en la región²⁷, y el nacimiento de la Oficina de Comercio de las Repúblicas Americanas, verdadero germen de la Unión Panamericana, nacida oficialmente con la Cuarta Conferencia Interamericana de Buenos Aires de 1910.

²⁶ GARCÍA-AMADOR, F.V. (Comp.), *El Sistema Interamericano a través de los Tratados, Convenciones y otros Documentos*, Vol 1. Asuntos Jurídicos y Políticos, Subsecretaría de Asuntos Políticos, Secretaría General de los Estados Americanos, Washington D.C. 1981, p. 1.

²⁷ Curso on-line, *El Sistema Interamericano*, p. 6. Disponible en internet: <http://www.jid.org/college/DL/DistanceLearning.php?lang=sp>

A partir de entonces, las funciones de la Unión Panamericana se amplían. La I Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Panamá el 23 de septiembre de 1939, prestó especial atención al mantenimiento de la neutralidad americana en el conflicto de la II Guerra Mundial. Así, la Declaración de Panamá estableció una amplia zona marítima a ambos lados del continente, dentro de la cual las Repúblicas firmantes se reservaban el derecho indiscutible a conservarla libre de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana.

Pero tras la invasión de Alemania de los Países Bajos y Francia, y ante la posibilidad de que aquel país reclamara los territorios americanos de los países invadidos, se convocó la II Reunión de Consultas de Ministros de Asuntos Exteriores en La Habana en 1940. Como resultado, la “*Declaración de Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas*” reafirmaba el procedimiento de consulta entre los Estados y reiteraba el concepto de que un atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, soberanía o independencia política de un Estado americano sería considerado como un acto de agresión contra todos²⁸.

A continuación, y tras el ataque de Japón a Estados Unidos, se celebró en Río de Janeiro la III Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores de 1942, dando nacimiento a la Junta Interamericana de Defensa²⁹. A ese nuevo ente se le asignó la tarea de actuar como organismo para la preparación de la defensa colectiva en el Hemisferio, quedando constituido formalmente el 30 de marzo de ese mismo año³⁰.

Otro hito importantísimo se produce en la Reunión de Chapultepec de la Conferencia Interamericana sobre los problemas de la guerra y de la paz de 1945. En ella se amplió la intervención de la Unión Panamericana en los asuntos políticos y se reconoció que la JID era un

²⁸ SANZ TERCERO, Fernando, “Medios e instrumentos de la seguridad hemisférica”, en *Las fronteras del mundo Iberoamericano*, Monografía del CESEDEN n° 68, febrero de 2004, pps. 163-171.

²⁹ Sobre la historia de la JID, véase CHARLES, Eddy L., *The Inter-American Defence Board & Organization of American States/The Western European Union & The European Union: A Comparison*, Monografía Curso XXXVI, CID, April 1997, pps. 3 y ss.

³⁰ *El Sistema Interamericano*, op.cit., p. 106 Sus miembros fundadores fueron los 21 Estados que entonces constituían la Unión Panamericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

valioso organismo para el intercambio de puntos de vista, así como para la formulación de recomendaciones relativas a la defensa del hemisferio y para fomentar una estrecha colaboración entre las fuerzas militares, navales y aéreas de las repúblicas americanas. En esta reunión de México se aprobaron, además, dos Resoluciones -la VIII y la IX- que son la base del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), adoptado en Río de Janeiro en 1947³¹, y de la Carta de Bogotá de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada un año más tarde con motivo de la IX Conferencia Interamericana, entrando en vigor el 13 de diciembre de 1951.

Este instrumento constitutivo de la OEA se caracteriza por incluir una multiplicidad de funciones en su ámbito regional, desde el arreglo pacífico de controversias a la seguridad colectiva en el marco del Capítulo VIII de la Carta de NNUU, incluyendo la aceleración de la “*integración en todos sus aspectos*”³², lo que le confiere un enorme potencial. De hecho, incluso la Carta de la OEA ha sido modificada en cuatro ocasiones para adaptarla a las nuevas realidades políticas y sociales de sus Estados miembros³³. Se trata del Protocolo de Buenos Aires, firmado en 1967 y en vigor desde el 27 de febrero de 1970; el Protocolo de Cartagena de Indias, aprobado en 1985 y en vigor desde el 16 de noviembre de 1988; el Protocolo de Washington, de fecha 14 de diciembre de 1992 y el de Managua, de 10 de junio de 1993³⁴.

Paradójicamente, ni el TIAR ni la Carta de la OEA hacían referencia a la JID. No obstante, la Conferencia de Bogotá resolvió que la Junta continuaría actuando “*como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión*”³⁵. Aunque la Conferencia Interamericana celebrada en México en 1945 había recomendado que la Junta continuase “*como organismo militar permanente*”, los artículos 64 a 67 de la Carta contemplaron, al mismo tiempo, la creación de un Comité Consultivo de Defensa. Sin embargo, esta entidad nunca llegó a

³¹ Este tratado fue firmado por 22 Estados el 2 de septiembre de 1947, siendo los mismos que en 1942 fundaron la JID, más Trinidad Tobago. Entró en vigor el 3 de diciembre de 1948. El presente trabajo no considerará la evolución del TIAR pues se trata de un documento con obligaciones jurídicas para sus países miembros y no una organización internacional equiparable a la OTAN o a la UE.

³² Artículo 43 de la Carta.

³³ Por ejemplo, la suspensión en el ejercicio del derecho a participar en las reuniones de los órganos de la Organización a aquellos Estados miembros, cuyos gobiernos, democráticamente constituidos, sean derrocados por la fuerza.

³⁴ Véase el contenido de estos protocolos en *El Sistema Interamericano*, op.cit., p. 14.

³⁵ Ver Resolución XXXIV, en Conferencias (Segundo suplemento), pps. 213-214.

constituirse³⁶. Lo que sí autorizó la Conferencia de Bogotá fue que la JID formulara su propio Reglamento, a fin de que desempeñara, además de las funciones consultivas que le competían, las que pudiera delegarle de la misma índole el Comité contemplado en el artículo 64 de la Carta. Es más, estaba previsto que la Junta sirviera como Secretaría de dicho Comité.

Aunque la IV Reunión de Consultas, celebrada en Washington en 1951, encomendaba a la Junta que preparase “*con la mayor actividad posible [...] un estrecho enlace con los gobiernos, por medio de sus respectivas delegaciones, el planeamiento militar de la defensa común*”, la JID tuvo que seguir un largo y tempestuoso camino hasta conseguir aclarar finalmente su vinculación jurídico-institucional con la OEA. Este elemento comenzó a considerarse seriamente a partir de dos Resoluciones de su Asamblea General, acordadas en 2002 y 2003, mediante las cuales se creó un grupo de trabajo, cuyas conclusiones dieron como resultado la integración de la JID en la estructura de la Organización en marzo de 2006. Con el vínculo así establecido, se espera renovar y fortalecer el sistema de seguridad de las Américas bajo la dirección política de los gobiernos en la OEA representados³⁷.

La OTAN, por su parte, nació una vez terminada la Segunda Guerra Mundial y en el marco del nuevo contexto internacional surgido con la Guerra Fría, que ocasionó la división de Europa en dos áreas de influencia distintas, desde los puntos de vista político, económico, social y militar -la occidental y la oriental- bajo la égida de Estados Unidos, por un lado, y de la Unión Soviética, por otro, respectivamente³⁸.

Si bien cinco países europeos –Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos- habían decidido crear una alianza defensiva por la firma del Tratado de Bruselas el 17 de marzo de 1948, posteriormente conocida como Unión Europea Occidental (UEO), la creación de la OTAN un año más tarde vino a representar la asunción del compromiso de seguridad más fuerte (*hard security guarantee*) que puede existir entre los Estados parte de un Tratado,

³⁶ GARCÍA-AMADOR, F.V., *op.cit.*, p.809.

³⁷ Véase el Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa, OEA/SER.P AG/doc.6 /XXXII-IE/06, 10 de marzo de 2006. Disponible en <http://www.jid.org>

³⁸ En este sentido, tuvo especial relevancia la crisis política, económica y de seguridad de Europa después de la Segunda Guerra mundial, la respuesta soviética negativa a la propuesta de ayuda lanzada por el Secretario de Estado norteamericano Marshall, la creación de la Komiform en 1947, así como las serias amenazas para la seguridad de Noruega, Turquía y Grecia, entre 1947 y 1949, el golpe de Estado en Checoslovaquia en 1948 y el bloqueo a Berlín.

quedando así ligada la seguridad de Norteamérica y Europa occidental por un vínculo transatlántico que aún perdura.

En este contexto, el origen de la Alianza Atlántica hay que situarlo en el mes de mayo de 1948 cuando el senador VANDENBERG presenta a la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado norteamericano una resolución, en la que recomendaba que los Estados Unidos se asociaran, dentro del espíritu de la Carta de Naciones Unidas, a las medidas regionales de defensa; en particular, al derecho de legítima defensa colectiva en caso de ataque armado, como contempla el artículo 51 del Capítulo VII antes citado. La Resolución VANDENBERG fue aprobada por el Senado norteamericano y posteriormente por la Cámara de Representantes. Como resultado, se produjo un giro radical en la política exterior estadounidense, tradicionalmente aislacionista, y comenzaron las negociaciones para el Tratado del Atlántico Norte, siendo finalmente firmado en Washington el 4 de abril de 1949 y entrando en vigor el 24 de agosto de ese mismo año³⁹.

En relación a su contenido, las cláusulas del Tratado referidas a la defensa de los departamentos argelinos de Francia en el artículo 6 dejaron de tener efecto a partir del 3 de julio de 1962. Desde entonces, el Tratado no ha sido enmendado, a pesar de las transformaciones vividas en Europa Central y Oriental tras la desintegración de la Unión Soviética en 1991 y la redefinición de roles y funciones de la Alianza tras el fin de la guerra fría; entre ellas, las nuevas medidas de seguridad “blandas” (*soft security guarantees*) establecidas con los nuevos socios y la forma de hacer frente a amenazas transnacionales como el terrorismo, incluso de manera ofensiva, como se verá más adelante.

El proceso de creación de la Unión Europea será muy distinto al de las dos organizaciones anteriormente consideradas. Sus antecedentes se remontan al movimiento *Unión Paneuropea*, fundado por el conde COUDENHOVE-KALERGI en 1924, cuya propuesta de crear una especie de “vínculo federal” entre los Estados europeos fue presentada a la Sociedad de

³⁹ Firmaron el Tratado de Washington las cinco naciones miembros de la UEO más EEUU. Canadá, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal. Desde entonces, el Tratado no ha sido enmendado, a pesar de las transformaciones vividas en Europa Central y Oriental tras la desintegración de la Unión Soviética en 1991 y la redefinición de roles y funciones de la Alianza tras el fin de la guerra fría.

Naciones por el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Aristides BRIAND, en 1929. Sin embargo, no sería hasta después de la conclusión de dos guerras mundiales cuando el proyecto de integración europea comience a caminar, aunque sin estar específicamente enmarcado dentro del Capítulo VII o VIII de la Carta de NNUU.

El inspirador del proceso de construcción fue Robert SCHUMAN, sucesor de BRIAND, quien en 1950 afirmó: “*Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho*”⁴⁰, a diferencia del ambicioso proyecto para la creación de la OEA. La aceptación de esta propuesta por parte de Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos dio nacimiento a la primera integración sectorial -la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)- tras la firma del Tratado de París de 1951, que entró en vigor el 23 de septiembre de 1952.

Antes incluso de la entrada en vigor de este tratado, se había presentado el Plan de PLEVEN, presidente del Consejo de Ministros francés, para crear una Comunidad Europea de Defensa (CED) sobre la base de dos propuestas: desnacionalizar el poder militar francés a cambio de evitar el rearme alemán y complementar el proyecto de seguridad europea con la seguridad atlántica. Aunque el proyecto no fue ratificado finalmente por la Asamblea francesa el 30 de agosto de 1954, su armazón económico sirvió de base para poner en marcha el mecanismo que hizo posible la redacción del Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, dando nacimiento a la Comunidad Económica Europea (CEE), y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), que entraron en vigor el 1 de enero del año siguiente.

La evolución posterior de las Comunidades Europeas (CE) ha sido muy significativa. Con la firma del Acta Única Europea, el 1 de julio de 1986, se regula, por primera vez, la Cooperación Política Europea (CPE) con el fin de avanzar no sólo en la cohesión económica y social de los Estados miembros, sino también en la convergencia de intereses y la realización de acciones comunes en materia de política exterior.

⁴⁰ Citado por RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, “Las Comunidades Europeas y la Unión Europea”, *Las Organizaciones Internacionales*, op.cit, p. 541.

Sin embargo, los verdaderos cimientos de esta política no se pusieron hasta la llegada de la posguerra fría, una vez comenzadas las guerras secesionistas en los Balcanes, con la firma del Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992, en vigor el 1 de noviembre de 1993⁴¹. Uno de los aspectos más novedosos del Tratado fue la introducción de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en su articulado. En particular, el nuevo Tratado, denominado Tratado de la Unión Europea (TUE), realiza una interesante distinción entre los asuntos de “seguridad” y los de “defensa”. Mientras los aspectos políticos y económicos de la seguridad se regían por el procedimiento estipulado en el Tratado de Maastricht, la defensa debía ser tratada en otros foros distintos, a saber: la UEO⁴² y la OTAN. Por tanto, la “*defensa colectiva*” seguía siendo competencia exclusiva de estas organizaciones internacionales.

A partir de Maastricht, la construcción de Europa entra en una nueva fase, diseñándose una estructura de templo apoyada sobre tres columnas o pilares. El primero de ellos, el pilar comunitario, es reflejo de la transferencia de soberanía nacional por parte de los Estados miembros a las instituciones de la Unión, mientras el segundo -la PESC- y el tercero - los asuntos de Justicia e Interior⁴³- comienzan a desarrollarse con una vertiente intergubernamental y, por tanto, sin cesión de competencias de los Estados miembros a instituciones comunes de la Unión.

Concretamente, en el ámbito de la PESC, el mayor avance se produce con la firma del Tratado de Amsterdam en el mes de octubre de 1997, en vigor el 1 de mayo de 1999. La novedad más importante se produce con la incorporación de las denominadas “*misiones Petersberg*” o misiones de gestión de crisis, que habían sido asumidas por la UEO en 1992. Estas son: las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz, y las misiones de combate en la gestión de crisis, incluyendo el establecimiento de la paz⁴⁴.

⁴¹ Las dificultades para ratificar el nuevo Tratado fueron notorias, especialmente en Dinamarca, que rechazó en referéndum el nuevo Tratado en mayo de 1992, siendo finalmente aceptado en junio del año siguiente, tras la celebración de otro referéndum.

⁴² Este aspecto se desarrolla en la tesis de CORNEJO SOLÁ, Rafael Angel, *El MERCOSUR y la defensa, ¿es posible la construcción de una fuerza militar multinacional combinada con capacidad de integrarse a un sistema hemisférico?*, Colegio Interamericano de Defensa, 31 de mayo de 2007.

⁴³ Artículo 1 del TUE. Las materias que se incluyen en el tercer pilar son la cooperación judicial en materia civil y penal. En los asuntos de interior destacan la política de asilo, circulación de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros, política de inmigración, cooperación aduanera y policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional.

⁴⁴ Estas misiones habían sido asumidas por la UEO en el Consejo Ministerial de Bonn, en el palacio de Petersberg, el 19 de junio de 1992.

Pero no será hasta la firma del nuevo Tratado en Niza, el 26 de febrero de 2001, en vigor desde 1 de febrero de 2003 -y actualmente vigente- cuando se modifiquen sustancialmente el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos conexos. Por un lado, el Tratado de Niza certifica la desaparición de la CECA el 23 de julio de 2002 y la transferencia de todo su patrimonio a la CE. Por otro lado, las nuevas disposiciones del Tratado incorpora, en el seno de la PESC, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), desarrollando los instrumentos institucionales y operativos para llevar a cabo las misiones Petersberg⁴⁵; toda vez que la mayoría de las funciones de la UEO, a excepción de la defensa colectiva, serían asumidas por la UE en virtud de la Declaración de Marsella, suscrita por la organización defensiva europea el 13 de diciembre de 2000⁴⁶. Asimismo, el nuevo Tratado de Niza reconoce, en su artículo 17.4, que sus disposiciones no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral y en el propio marco de la Alianza Atlántica, reconociendo, en cierta manera, que esta organización es la que garantiza la defensa de sus Estados miembros en caso de agresión armada.

En definitiva, tanto la OEA/JID, la OTAN y la UE representan agrupaciones de Estados, vinculados a través de un marco jurídico y origen diferenciados, que experimentan la necesidad continua de adaptar sus políticas de seguridad en el seno de sus instituciones, sobre todo a raíz de la propia evolución de las realidades internas de sus países miembros y de la propia realidad internacional, actualmente muy distinta de aquella que les vio nacer.

2.3. Estructura orgánica

Uno de los elementos más característicos y diferenciadores de las organizaciones internacionales y, por tanto, de la OEA/JID, de la OTAN y de la UE, es la existencia de un entramado institucional permanente e independiente de los Estados que las conforman para la

⁴⁵ El nacimiento de la PESD se produce en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrada el 11 de diciembre de 1999, en la que, entre otros aspectos, los Estados miembros se comprometieron a realizar aportaciones voluntarias de fuerzas militares para alcanzar para el 2003 un Objetivo Principal – o *Headline Goal*- de tener un Cuerpo de Ejército capaz de ser desplegado en misiones de la Unión Europea. Posteriormente, este objetivo se ha desarrollado para incluir otros elementos con vistas a alcanzarlos en el año 2010.

⁴⁶ En este sentido, el Tratado de Bruselas no ha sido denunciado por las Partes, por lo que sigue estando en vigor, especialmente el compromiso de la defensa colectiva. Sobre las relaciones UEO-UE, véase CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, op. cit., pps. 275-287.

consecución de sus fines. Estos órganos, tal y como establece el artículo 7 de la Carta de NNUU, son los encargados de gestionar los intereses colectivos, por lo que resulta fundamental dotarles de los medios necesarios para su consecución.

La estructura orgánica de la OEA tiene una gran amplitud, como se aprecia en el texto de la Carta de Bogotá, ampliada y reestructurada en el Protocolo de Buenos Aires⁴⁷. Entre los órganos más relevantes de la organización destacan los siguientes:

- a) La Asamblea General tiene el carácter de órgano supremo de la Organización. Sus atribuciones se encuentran definidas en el Capítulo IX de la Carta, concretamente en los artículos 54 a 60. En ella están representados todos los Estados miembros y cada uno tiene un voto. Sus decisiones se adoptan por el voto de la mayoría absoluta de los Estados miembros, salvo en casos determinados por la Carta, en que se requiere el voto de dos tercios. También se prevén reuniones anuales ordinarias de la Asamblea, aunque en circunstancias especiales, y con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros del Consejo Permanente, se podrán convocar reuniones extraordinarias.
- b) El Consejo Permanente depende directamente de la Asamblea General. Está compuesto por un representante de cada Estado Miembro, nombrados por los gobiernos respectivos con categoría de embajador. Sus funciones y atribuciones vienen definidas en el Capítulo XII de la Carta. Especialmente, tiene conocimiento de cualquier asunto que le encomiende la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores (regulado por los artículos 61 a 69) y vela por las relaciones de amistad entre los Estados miembros, ayudándole a solventar pacíficamente sus controversias⁴⁸.

Aunque la reunión de Ministros de Defensa no se contempla dentro del marco de la Carta, al igual que las reuniones de jefes de Estado o de Gobierno, se han venido celebrando Conferencias Ministeriales y Cumbres de las Américas desde 1995 y 1994,

⁴⁷ *Informe Anual del Secretario General, 2005-2006*, Documentos oficiales de la OEA/Ser.D/III.56, Washington DC, 2006. Véase ANEXO I.

⁴⁸ También destacan el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos especializados y subsidiarios.

respectivamente, para tratar asuntos relativos a la paz y la seguridad en el Hemisferio⁴⁹.

- c) La Secretaría General es el “*órgano central y permanente de la OEA*” (art. 107). Su Secretario General, actualmente el chileno José Miguel INSULZA⁵⁰, fue elegido por la Asamblea General para un periodo de cinco años. El cargo no es reelegible más que una vez y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Asimismo, el Secretario General participa con voz pero sin voto en todas las reuniones de la Organización y puede llevar a la consideración de la Asamblea o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, afecte a la paz y a la seguridad del Hemisferio o al desarrollo de los Estados miembros. Tanto el Secretario General como el Secretario General Adjunto están obligados a no solicitar ni recibir ninguna instrucción de ningún gobierno o autoridad ajena a la Organización. Con ello se pretende garantizar el carácter internacional de la Secretaría en su conjunto.

De la Secretaría General dependen, a su vez, cinco departamentos: la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional⁵¹, la de Asuntos Políticos⁵², el Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral y la Subsecretaría de Administración y Finanzas.

- d) Asimismo, la OEA puede crear otros “*órganos subsidiarios*”, según se prevé en el art. 53 de la Carta. Entre ellos, destacan:

- El Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN), creado por la Asamblea General para hacer frente a problemas

⁴⁹ “La seguridad en el Hemisferio”, *Sistema Interamericano*, op.cit., pps. 90-105.

⁵⁰ El Secretario General fue elegido el 26 de mayo de 2005.

⁵¹ Esta Subsecretaría fue establecida por la Orden Ejecutiva 05-13, Rev. 1. Está integrada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el control y Abuso de Drogas (CICAD), la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y el Departamento de Salud Pública.

⁵² De esta Subsecretaría depende el Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales.

relacionados con los desastres naturales y para analizar este tema en coordinación con las autoridades nacionales competentes⁵³.

- Aunque no se cita en la Carta, como se ha mencionado anteriormente, la Junta Interamericana de Defensa (JID) se incluye dentro de este conjunto de “*entidades y organismos y dependencias autónomos y descentralizados*” de la OEA, según se desprende del informe anual de su Secretario General. En este sentido, dispone de los siguientes órganos: el Consejo de Delegados, que adopta las principales decisiones por mayoría (art. 14.3); la Secretaría, que aplica las decisiones del Consejo, entre otras funciones; y el Colegio Interamericano de Defensa, que proporciona la realización de cursos académicos avanzados en temas relacionados con la defensa y seguridad hemisférica a oficiales militares y funcionarios civiles⁵⁴. En el seno de la JID, por otro lado, no existen reuniones de Jefes de Estado Mayor de las Américas⁵⁵.

La OTAN, por el contrario, nació con un aparato institucional muy rudimentario, que se ha ido desarrollando a lo largo de los últimos años. El Tratado de Washington sólo dedica un artículo 9 al aparato institucional que tendría la Alianza Atlántica. En particular, un “*Consejo estará organizado de manera que pueda reunirse rápidamente y en cualquier momento. Este Consejo podrá crear cuantos órganos subsidiarios puedan ser necesarios [...]*”. Sin embargo, la estructura institucional se caracteriza por tener una doble dimensión: la civil y la militar, subordinada a aquélla⁵⁶. Destacan primordialmente:

⁵³ Este Comité se creó por la Resolución AG/RES.1682 (XXIX-O/99). Véase *Informe Anual del Secretario General 2005-2006*, op.cit., p 109.

⁵⁴ Véase Capítulos III, IV, V y VI del Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa, op.cit., pps. 8-17.

⁵⁵ En su defecto, existen reuniones de los Ejércitos en el seno del Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas http://www.sicofaa.org/files/archivos/Resumenes/resumen_ciclo_2006007.pdf, la Conferencia de Ejércitos Americanos, <https://www.redcea.org/Secure/Regulations/CAAREgulations.aspx?Language=2&>, y reuniones de las Armadas.

⁵⁶ Public Diplomacy Division, “NATO’s Civilian and Military Structures”, *NATO Handbook*, NATO 2006, pps. 73-140.

- a) El Consejo del Atlántico Norte (CAN) es la principal autoridad de la Alianza, cuya tarea es trabajar en el cumplimiento del objetivo básico del Tratado de Washington: la paz internacional y la seguridad de todas las naciones miembros. Este órgano se reúne a tres niveles: a nivel de embajadores, más conocidos como “*representantes permanentes*”; a nivel ministerial, al menos dos veces al año, en sesión de Ministros de Asuntos Exteriores y también en sesión de Ministros de Defensa; y a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, más conocidas como Cumbres atlánticas. El principio que rige en la adopción de decisiones es el consenso; verdadera expresión de la voluntad colectiva de los países soberanos aliados.
- b) La Secretaría General está representada tradicionalmente por una autoridad relevante, de rango al menos ministerial. Su Secretario preside los Comités más relevantes de la Organización⁵⁷. Actualmente, el holandés Jaap de HOOP SCHEFFER, representa a la OTAN y refleja la posición común de los Estados miembros en asuntos de interés común. Asimismo, ejerce su influencia para estimular que los gobiernos adopten iniciativas e incluso trata de reconciliar sus posiciones para beneficiar a la Alianza en su conjunto. El Secretario General está asistido por un Secretario General Adjunto, que preside igualmente Comités de menor grado que los anteriores.
- c) El Comité Militar de la OTAN está compuesto por los Jefes de Estado Mayor de todos los países miembros o de sus representantes militares y actúa bajo la autoridad del CAN. Además, está asistido por un Estado Mayor y de él dependen los mandos militares de la estructura militar integrada de la Alianza: el Mando de Operaciones (ACO, *Allied Command Operations*), con sede en Mons, Bélgica; y el Mando de Transformación (ACT, *Allied Command Transformation*), con sede en Norfolk, EEUU. De este último dependen el Colegio de Defensa de la OTAN de Roma, Italia, y la Escuela de la OTAN en Oberammergau, Alemania.
- d) Además, existen una gran variedad de Comités subsidiarios, ya sean civiles o militares, que trabajan bajo la autoridad del CAN. Entre ellos, destacan:

⁵⁷ En particular, el CAN, el Comité de Planes de Defensa, el Grupo de Planes Nucleares, el Consejo de Asociación Euroatlántico, el Consejo OTAN-Rusia, la Comisión OTAN-Ucrania y el Grupo de Cooperación Mediterráneo.

- El Comité para el Planeamiento Civil de Emergencia (SCEPC, *Senior Civil Emergency Planning Committee*), cuyas funciones se han reorientado para prestar apoyo a operaciones militares de respuesta a crisis y tratar las consecuencias de desastres naturales o de ataques terroristas⁵⁸.

- El Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres (EDRCC, *Euroatlantic Disaster Response Coordination Centre*), creado en el año 1998 gracias a una iniciativa rusa, coordina la ayuda de distintos aliados y socios de la OTAN a través de sus aportaciones voluntarias de medios civiles y militares para hacer frente a este tipo de situaciones.

La Unión Europea, por otro lado, tiene una orgánica mucho más compleja que las dos organizaciones anteriormente consideradas. En este sentido, la Unión funciona con dos “lógicas” distintas: la que opera en el ámbito de las Comunidades Europeas y la propia de la PESC/PESD y de la Cooperación Policial y Policial. En la primera, las instituciones funcionan con una lógica supranacional, principalmente a través de la Comisión⁵⁹, y representan el interés general de la Comunidad en su conjunto⁶⁰. En la segunda y en la tercera, actúan otros órganos en el ámbito de la cooperación intergubernamental, que representan los intereses de los Estados miembros.

La dimensión institucional de la PESC/PESD, en particular, está representada por los siguientes órganos:

⁵⁸ Véase “Civil Emergency Planning”, *NATO Handbook*, op.cit., p. 297 y ss. Su labor ha sido notoria en la coordinación de asistencia a Ucrania, República Checa, EEUU, Grecia, Turquía, Pakistán, Portugal y los Balcanes. Este Comité trabaja estrechamente con la UE y la UNOCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), entre otros.

⁵⁹ La Comisión es un órgano colegiado compuesto por 20 miembros, correspondiendo a los cinco grandes Estados de la Comunidad (Alemania, España, Francia, Reino Unido e Italia) dos comisarios y a los demás Estados sólo uno.

⁶⁰ Los principales órganos que conforman la estructura institucional comunitaria son la Comisión, el Consejo Europeo, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo. Destacan también el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Banco Europeo de Inversiones, así como otros órganos consultivos y agencias comunitarias. Disponible en <http://ue.eu.int>. El Parlamento Europeo, por ejemplo, tiene una función residual en la PESC, pues esta institución sólo dispone del derecho a ser consultada por la Presidencia sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC, así como del derecho a ser informada por la Presidencia y la Comisión, de la posibilidad de dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y de un debate anual sobre los progresos en materia PESC.

- a) El Consejo Europeo es la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno y del Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. En realidad, es un órgano de estructura ambivalente. Por un lado, es una institución comunitaria y, de otro, sus miembros actúan en representación de sus distintos Estados. En materia PESC/PESD, le compete a este órgano definir los principios y orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.
- b) El Consejo de la Unión Europea está integrado por representantes de cada Estado miembro con rango ministerial. En particular, el Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores (CAGRE) está integrado por ministros de Asuntos Exteriores, aunque también se reúne en sesión de Ministros de Defensa. La adopción de decisiones en materia de seguridad y defensa se rige por la unanimidad, tras la orientación general del Consejo Europeo adoptada por consenso. Las abstenciones no impiden alcanzar la unanimidad. También es posible la abstención constructiva, en virtud de la cual un Estado que se abstiene puede emitir una declaración formal que le exime de aplicar la decisión que vincula sólo a los demás Estados, que desean avanzar conjuntamente en su implementación.
- c) El Secretario General/Alto Representante (SG/AR PESC) –figura introducida en el Tratado de Amsterdam- asiste al Consejo a través de la formulación, preparación e implementación de las decisiones políticas. También, en nombre del Consejo, conduce el diálogo con “*terceros países*”. Desde el 18 de octubre de 1999, desempeña el cargo el español Javier SOLANA MADARIAGA. De su Secretaría General depende el Comité (*Steering Committee*) que dirige el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC, *European Security and Defence College*), de reciente creación⁶¹.
- d) El Comité Político y de Seguridad (COPS), nacido en el Tratado de Niza, está integrado por Embajadores de los países miembros. Entre sus funciones, realiza el seguimiento de la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC;

⁶¹ Council joint action 2005/575/CFSP of July 18th 2005.

dirige dictámenes al Consejo; supervisa la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia o de la Comisión; y ejerce, además, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. Igualmente, el COPS envía directivas al Comité Militar (CM), y recibe opiniones y recomendaciones de éste. También recibe información del Comité de Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM); y coordina el trabajo de temas PESC de los distintos grupos de Trabajo⁶².

- e) El Comité Militar (CM) de la UE, en particular, está integrado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa y representados por sus delegados militares. El CM es responsable de proporcionar asesoramiento al COPS, así como recomendaciones sobre asuntos militares de la Unión. Su presidente asiste a las reuniones del Consejo cuando se toman decisiones que tienen implicaciones en materia de defensa. El Comité Militar (CM) proporciona la dirección militar al Estado Mayor de la Unión (EUMS), el cual desempeña la triple función de alerta temprana, valoración de la situación y la planificación estratégica. A diferencia de la OTAN, el CM de la UE no dispone de una estructura militar integrada permanente de mandos estratégicos, operacionales y tácticos, si bien ha desarrollado los conceptos de Cuarteles Generales Operativos (OHQ, *Operational Headquarter*) y Cuarteles Generales de Fuerza (FHQ, *Force Headquarter*) para poder llevar a cabo sus misiones.

A pesar de esta importante evolución institucional, en los últimos años se ha puesto de relieve que la UE sigue teniendo una política exterior bifurcada, que está siendo perfeccionada a través de una mayor coordinación interpillar: la que representa la política intergubernamental de la PESC, y las políticas del primer pilar, ligadas fundamentalmente a la ayuda humanitaria, a la cooperación al desarrollo y otras políticas, incluida la de protección civil, cuyo principal protagonista es la Comisión Europea. En estos ámbitos, destacan dos instrumentos:

⁶² Existen, además, unos Grupos de Trabajo, compuesto de expertos de los Estados miembros de la Unión y de la Comisión, divididos en áreas geográficas (Asia, África y América Latina) y funcionales (temas NNUU, drogas, terrorismo, etc.), que elaboran documentos y opciones para la consideración de los órganos de la PESC. El Comité de América Latina se conoce como COLAT.

- La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO) es la encargada de facilitar asistencia y ayuda de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales o de conflictos armados fuera de la UE⁶³.
- El Centro de Monitorización e Información (MIC), que es la parte operativa del Mecanismo comunitario de protección civil para responder a las catástrofes que se produzcan tanto dentro como fuera de la Unión⁶⁴.

Por tanto, la combinación de órganos políticos, administrativos y militares determinan el funcionamiento continuo y permanente de la OTAN, de la UE y, en menor medida en la OEA/JID, cuyas estructuras carecen de la presencia *in situ* de Ministros de Defensa y de sus respectivos Jefes de Estado Mayor para impulsar sus políticas, así como de mandos integrados para implementarlas, a diferencia de aquéllas. En cualquier caso, se puede apreciar la tendencia general en las tres organizaciones internacionales de mejorar su estructura institucional, creando organismos subsidiarios, que vienen a ser coetáneos en el tiempo, para desarrollar nuevas competencias que les atribuyen sus Estados miembros. De esta manera, se perfecciona su sistema de seguridad y se aumentan las posibilidades y recursos dedicados a abordar nuevos desafíos.

2.4. Composición

Tanto la OEA/JID, como la OTAN y la UE tienen una composición interestatal y están integradas por Estados soberanos, lo que les permite distinguirse de otras entidades internacionales como los Estados federales o las Uniones entre las metrópolis y sus ex colonias como, por ejemplo, representa la Commonwealth.

⁶³ “Qué puede hacer la UE en casos de emergencia o crisis”, *Folleto Informativo*, Consejo de la UE, Bruselas, 15 de junio de 2006. ECHO se encuentra presente en 70 países del mundo.

⁶⁴ Este mecanismo, dependiente de la Dirección General E de la Comisión, nació en 2001 como respuesta a las tormentas desencadenadas en Francia en 1999. Las intervenciones posteriores se han centrado en responder a numerosas inundaciones e incendios forestales en Europa, la catástrofe del maremoto del Sudeste asiático (2004), el huracán Katrina en los Estados Unidos (2005) y los terremotos de Bam, Irán (2003), Pakistán (2005) y Java, Indonesia (2006).

En el caso particular de la OEA, la Carta de Bogotá no establece un procedimiento específico de adhesión. Se limita a decir en su artículo 2º, actualmente art. 4 después de los Protocolos de Buenos Aires y Cartagena, que “*son miembros de la Organización todos los Estados americanos que ratifiquen la presente Carta*”.

Con todo, como señala Manuel DÍEZ DE VELASCO, después de los cuatro Protocolos de reforma de la Carta, la situación ha cambiado, pues se han consagrado los principios de pluralismo político y de universalización de la OEA, entendida en el sentido de continente americano⁶⁵. Mención especial merece el caso de Cuba, miembro originario de la OEA, que fue apartada de la organización en la VIII Conferencia celebrada en Punta del Este (Uruguay) en 1962, aunque jurídicamente este país sigue perteneciendo a la OEA, dado que la Carta no preveía ni prevé un procedimiento de expulsión.

Por otro lado, el artículo 5 de la Carta contempla la posibilidad de ingreso en la organización de una “*entidad política que nazca de la Unión de varios de sus Estados Miembros y que como tal ratifique esta Carta. El ingreso de la nueva entidad política en la Organización producirá, para cada uno de los Estados que la constituyan, la pérdida de la Calidad de Miembro de la Organización*”. Sin embargo, este fenómeno aún no se ha producido a pesar de la notable evolución que han experimentado en los últimos años otros esquemas de cooperación subregional entre países de la OEA que, en cierta manera, se ha trasladado a su funcionamiento⁶⁶.

Por su parte, el Estatuto de la JID menciona, en su artículo 4, que podrá adquirir la calidad de Estado miembro de la Junta cualquier Estado miembro de la OEA. Asimismo, establece dos circunstancias en las que podrá suspenderse el derecho de participación: la aplicación por la

⁶⁵ DÍEZ DE VELASCO, Manuel, “La Organización de Estados Americanos”, *Organizaciones Internacionales*, op.cit., p.708. Actualmente, son miembros de la OEA treinta y cinco Estados: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guyana, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Véase en el ANEXO II la relación de estos países con el Sistema Interamericano.

⁶⁶ Ahora bien, como señaló el Embajador de República Dominicana, D. Roberto ÁLVAREZ, en el Colegio Interamericano de Defensa el 20 de noviembre de 2007, en la OEA funcionan “*cuatro grupos informales: los países miembros de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y México, Centroamérica y la República Dominicana, el Caribe, y EEUU y Canadá, que son países sui generis como coordinadores de sus propios intereses*”.

Asamblea General del Artículo 9 de la Carta de la OEA y del artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana.

A diferencia de las escasas e insuficientes disposiciones sobre la admisión de nuevos miembros en la Carta de la OEA, en la OTAN sí existe un marcado procedimiento para la concesión del citado estatuto. En primer lugar, el artículo 10 del Tratado de Washington de 1949 prevé que, por acuerdo unánime de los Estados miembros, se puede invitar a la adhesión a otros Estados europeos susceptibles de favorecer el desarrollo de los principios del Tratado y de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte. Los países así invitados deberán presentar su instrumento de adhesión ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, depositario del Tratado⁶⁷.

En realidad, la “*puerta de la OTAN*” ha estado siempre abierta a la admisión de nuevos miembros, si bien existen condiciones de carácter geográfico, ideológico y defensivo para poder disfrutar de las garantías que proporciona. Es decir, los países no sólo tienen que ser “*consumidores de seguridad*” a la hora de disfrutar de las garantías del artículo 5 del Tratado de Washington, sino también “*productores de seguridad*” y, para ello, deben compartir los riesgos, las responsabilidades y los beneficios de la Alianza, reflejados en una gran variedad de textos y documentos que han determinado las políticas de la OTAN en sus más de 50 años de existencia. En definitiva, los nuevos miembros tienen que asumir todo un “*acervo atlántico*”, que exige además una completa participación en sus actividades políticas y militares, así como una eficaz contribución a la defensa colectiva aliada⁶⁸. Al fin y al cabo, la participación en la OTAN supone la aceptación de un conjunto de derechos, pero también de obligaciones, por parte de sus países miembros que, en todo momento, mantienen una condición de soberanía que se debe complementarse con la solidaridad atlántica.

⁶⁷ “The North Atlantic Treaty”, Washington DC, 4 April 1949. Disponible en [Http://www.nato.int](http://www.nato.int). Los países signatarios fueron Bélgica, Canadá, Dinamarca, EEUU, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega y Portugal. Grecia y Turquía se adhirieron en 1952, la República Federal de Alemania en 1955, España en 1982, Polonia, Hungría y la República Checa en 1999, y Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia y Rumania en 2004. Hasta el momento, 26 Estados forman parte de la OTAN. Además, Albania, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia han firmado los MAP (*Membership Action Plan*) con el objetivo de integrarse en el futuro en la organización. Véase ANEXO III.

⁶⁸ Destaca, en este sentido, el *Study on NATO Enlargement*, aprobado por los embajadores de la OTAN el 20 de septiembre de 1995.

De la misma manera, la UE también ha establecido un conjunto de requisitos para la adhesión de nuevos Estados miembros. En primer lugar, se exige que los candidatos sean países europeos que respeten los principios enunciados en el artículo 6.1 del TUE, a saber: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y Estado de Derecho. Además, se impone a los eventuales candidatos la aceptación del conjunto de derecho comunitario vigente, es decir, el “*acervo comunitario*”, y que tengan una situación económica lo suficientemente buena como para afrontar su integración económica con los demás Estados miembros⁶⁹. Especialmente significativos fueron los denominados “*criterios de convergencia*” para llegar a la Unión Económica y Monetaria; en definitiva, a la zona euro⁷⁰. En el ámbito de la PESC/PESD, no obstante, existe la posibilidad de los Estados de autoexcluirse de esta política. Tal es el caso de Dinamarca, artífice de un Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam, por el que el país decidió no participar en la dimensión militar de la UE, aunque ello no significa que impida los esfuerzos de los demás Estados miembros para desarrollarla.

De lo que no hay duda es que los propios textos constitutivos de estas organizaciones internacionales, especialmente de la OTAN y de la UE, han permitido ensanchar en estos últimos años una membresía original hasta extremos nunca antes imaginados, aprovechando la indefinición de los límites geográficos de Europa. De esta manera, ambas organizaciones han ido ampliado sus objetivos para incluir a las nuevas democracias europeas y para relacionarse con otros actores extrarregionales⁷¹, al mismo tiempo que aquéllas se preparaban para cumplir satisfactoriamente con los requisitos estipulados en el difícil y duro camino de la adhesión. En cambio, la OEA/JID actúa en un continente geográficamente mejor definido, pero ambas instituciones han estado más preocupadas en sus orígenes y desarrollo por el devenir interno de

⁶⁹ Hasta el momento, se han llevado a cabo 6 ampliaciones de la UE. Los seis Estados fundadores fueron República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Países Bajos y Luxemburgo. En 1972, ingresaron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En 1986, se sumaron España y Portugal. En 1995, Austria, Finlandia y Suecia se sumaron al proyecto europeo. El 1 de mayo de 2004, ingresaron 10 nuevos miembros: Malta, Chipre, Polonia, República Checa, Hungría, República Eslovaca, Lituania, Letonia, Eslovenia y Estonia. Rumanía y Bulgaria entraron el 1 de enero de 2007. Véase ANEXO III. En la actualidad, son candidatos a la adhesión Croacia y Turquía.

⁷⁰ Por ejemplo, que el Índice de Precios al Consumo no supere en más de 1.5 por 100 el de los tres países con precios más estables; que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100 del Producto Interior Bruto; que los tipos de interés no superen en más del 2 por 100 los prevalecientes en los tres países con mayor estabilidad de precios; y el respeto, durante dos años, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de cambio del Sistema Monetario Europeo.

⁷¹ Este aspecto se desarrollará en el capítulo IV de esta Tesis.

unos países que ya tenían la condición de miembros, lo que ha dificultado la profundización y ampliación de sus actividades en relación a otros actores internacionales.

En esta nueva etapa de maduración democrática, queda por ver si la OEA/JID pueden establecer nuevas relaciones extrahemisféricas con otros socios y organismos, de la misma manera que los países miembros de la OTAN y de la UE⁷² han ido ampliado sus relaciones con un número cada vez mayor de socios en el campo de la seguridad. La determinación de las finalidades de cada organismo constituye otro factor a tener en cuenta para vislumbrar una nueva relación transcontinental que refuerce esta conveniencia o necesidad.

2.5. Fines

Existe una máxima en la teoría de las Organizaciones Internacionales que descansa en la idea de la existencia de unos fines para cubrir unas necesidades. En este sentido, es posible diferenciar a estos organismos entre aquellos que proponen unos fines generales y los que persiguen unos fines específicos, desarrollando sus actividades en unos ámbitos de actuación bien definidos.

La OEA se encuentra en esta primera categoría, pues sus actividades no están circunscritas a un ámbito concreto de actuación sino a una miríada de fines económicos, sociales, culturales e incluso de seguridad, que se desarrollan a lo largo de la Carta de Bogotá. Como punto de partida, debe destacarse que su Preámbulo reafirma solemnemente los principios y propósitos de las Naciones Unidas y se manifiesta a favor de perseverar en la noble empresa que la Humanidad ha confiado a esta organización internacional.

Posteriormente, el texto manifiesta los *principios* en los que descansa la organización. Son, entre otros, el respeto del derecho internacional como norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas; el derecho de cada Estado a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga sin intervenir en los asuntos de otro Estado; la condena de la guerra de agresión y, en el caso de que se ésta se produzca contra un Estado americano, se considera que la agresión es a todos los demás Estados

⁷² Véase ANEXO IV.

americanos; la solidaridad de los Estados americanos y la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera, y la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.

Estos principios inspiradores de la Carta se concretan en la manifestación de unos *objetivos* concretos: afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Todos estos objetivos se desarrollan ulteriormente en la Carta, mientras el principio relativo a la democracia representativa ha evolucionado más específicamente con la adopción de la Carta Democrática Interamericana el 11 de septiembre de 2001. En base a este principio, la OEA persigue promover el buen gobierno, fortalecer los derechos humanos, fomentar la paz y la seguridad, ampliar el comercio, enfrentarse a los problemas causados por la pobreza y luchar contra el narcotráfico y la corrupción⁷³.

En este contexto de la democracia representativa, el Estatuto de la JID reconoce que comparte con la OEA objetivos comunes y, muy especialmente, el respeto por el principio de la supervisión civil de las fuerzas armadas. Más concretamente, el propósito de la JID se limita al “*asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el Hemisferio para contribuir al cumplimiento de la Carta de la OEA*” (art. 2).

Por su parte, la OTAN, que comparte este mismo principio de subordinación de las autoridades militares a las civiles, se ha considerado tradicionalmente como una organización

⁷³ *El Sistema Interamericano*, op.cit., pág. 10. Véase Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Washington DC., Subsecretaría de Asuntos Políticos, 11 de septiembre de 2001.

internacional que persigue unos fines específicos, principalmente de defensa y ayuda mutua en caso de agresión armada. De hecho, se considera que, durante la guerra fría, su dimensión militar sobresalió sobre su dimensión política, y no ha sido hasta la conclusión de ese periodo en 1989 cuando comenzaron a reequilibrarse ambas dimensiones con el doble objetivo de cumplir no sólo la misión clásica de defensa colectiva de la Alianza sino también otros fines más amplios, representados en las nuevas misiones fuera del área contemplada en su Tratado⁷⁴, más conocidas como “*misiones no artículo 5*”, en beneficio de la paz y la seguridad internacionales⁷⁵.

Empero, el Tratado de Washington ha permanecido incólume a estos cambios, pues sus principios y propósitos han permanecido inalterables durante esta evolución. Así, el Preámbulo reafirma su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los gobiernos. En este sentido, los Estados signatarios se muestran determinados a “*salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley*”, deseosos de “*promover la estabilidad y el bienestar en la región del Atlántico Norte*” y resueltos a “*unir sus esfuerzos para su defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad*”⁷⁶.

Además de estos propósitos generales, anunciados en el Preámbulo, se recogen otros fines específicos en su articulado: el compromiso de arreglar por medios pacíficos las diferencias internacionales, como establece la Carta de Naciones Unidas (art.1); la contribución al desarrollo de unas relaciones internacionales pacíficas y amistosas, reforzando sus instituciones libres y favoreciendo las condiciones propias para asegurar la estabilidad y el bienestar (art.2)⁷⁷; la ayuda mutua (art. 3) y el mecanismo de consultas cuando la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de un país miembro esté amenazada (art. 4); y la respuesta de la Alianza en caso de ataque armado (art.5), a la que cada uno de sus miembros deberá determinar su

⁷⁴ El artículo 6 del Tratado de Washington se refiere a que “...se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes un ataque armado contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra el Territorio de Turquía o contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte del Trópico de Cáncer...”.

⁷⁵ Son conocidas como “misiones de respuesta a crisis” o CRO (*Crisis Response Operations*). Véase “Building peace and stability in crisis regions”, *NATO Briefing*, September 2005.

⁷⁶ “The North Atlantic Treaty”. Disponible en <http://www.nato.int>

⁷⁷ El Embajador de Canadá ante la OEA, Graeme C. CLARK, se refirió a la contribución de su país en la redacción de este artículo. “Situación Política de Canadá”, CID, 20 de noviembre de 2007.

aportación militar⁷⁸. De hecho, la primera vez que se invocó este artículo fue con motivo de los atentados terroristas perpetrados contra los EEUU el 11 de septiembre de 2001. Estos acontecimientos incidieron notablemente en la naturaleza y funciones de la Alianza Atlántica, que continúa adaptando sus estructuras y estrategias para hacer frente a esta nueva realidad internacional.

De la misma manera, la Unión Europea ha ido expandiendo sus objetivos para adecuar su marco de cooperación intergubernamental a la evolución de sus políticas, incluida la lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad. Así, los objetivos y principios de la Unión Europea, que están plasmados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)⁷⁹, se refuerzan con los del artículo 11, referidos a la PESC. Son los siguientes: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional [...], el fomento de la cooperación internacional; y el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La defensa de estos objetivos se complementa con otras disposiciones en su articulado. Entre ellas, destaca la coordinación de su acción en las organizaciones internacionales (art. 19 TUE).

Pero la Unión tiene otros objetivos en el campo de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, como son el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; su inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial; y la lucha contra la pobreza (art. 177 del TCE)⁸⁰. Como ejemplo, debe citarse la cooperación con los países del África, Caribe y Pacífico, articulada mediante los convenios ACP-

⁷⁸ En este sentido, la puesta en funcionamiento del mecanismo de defensa colectiva no es automática, ya que cada miembro puede diferir su entrada en acción hasta el momento en que sus instituciones se pronuncien favorablemente e incluso puede graduar su aportación al esfuerzo colectivo.

⁷⁹ El artículo 2 reza lo siguiente: *“La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*.

⁸⁰ En todo caso, se trata de una competencia complementaria de la política de cooperación al desarrollo de los Estados miembros, que continúan manteniendo compromisos en esta materia.

CE, conocidos como Convenios de Yaoundé, primero; de Lomé, después, y, ahora, de Cotonou. Asimismo, la acción exterior de la CE se manifiesta en acuerdos de asociación con varios Estados u organizaciones internacionales, entre ellos algunos latinoamericanos, que establecen derechos y obligaciones para ambas partes (art. 310 TCE).

Por consiguiente, la OEA/JID, la OTAN y la UE comparten en común la base dogmática de la Carta de Naciones Unidas, como son sus propósitos y principios, al mismo tiempo que están reformulando nuevos objetivos para ajustarlos a su realidad regional y a las aspiraciones comunes de los Estados que la conforman. Dicha Carta representa la base sobre la que se puede hacer transitar los fines más generales que, sin duda, comparten estas tres organizaciones internacionales; toda vez que vienen desempeñando en estos últimos años una multiplicidad de funciones que, en el caso de la OTAN y la UE, exceden su propio ámbito regional.

2.6. Naturaleza jurídica

Tanto la OEA/JID⁸¹, como la OTAN y la UE son sujetos de derecho, gracias a la adopción de un tratado multilateral negociado entre sus países miembros, regidos por el artículo 5 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, aunque cada una de ellas tiene una naturaleza particular.

En el caso de la OEA, su acuerdo originador recibe el nombre de Carta, firmada y ratificada por un conjunto de estados signatarios. Como comenta Alberto LLERAS CAMARGO, su primer secretario general, se llegó al acuerdo unánime y realista de utilizar el término “Organización”, en lugar de “Sistema” o “Unión de Estados Americanos”, por una razón:

“La palabra *Sistema* era una tímida aceptación de que existía de antemano un complejo conjunto de disposiciones reglamentarias de las relaciones entre los Estados de esta parte del mundo...La *Unión*, en cambio, podía definir, aún imperfectamente, el

⁸¹ El artículo 1.2 de la JID señala su naturaleza: “La JID goza de autonomía técnica para el cumplimiento de su propósito y funciones contenidos en este Estatuto, teniendo en cuenta los mandatos de la Asamblea General de la OEA, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA y el Consejo Permanente de la OEA, en sus respectivos ámbitos de competencia”.

actual estado de las relaciones interamericanas, pero más que todo señalaba una aspiración de unidad futura en un terreno atrayente pero incierto... En cambio, *Organización* es el término medio entre aquellos extremos y es, también, el término exacto. Lo que existió hasta ahora fue un principio de organización; lo que habrá de existir en el futuro es una Organización. En ella depositan los Estados no sólo su confianza, sino parte integral de su soberanía, pero no ilimitadamente, sino dentro de un rígido marco de obligaciones y derechos...⁸²

Efectivamente, aunque la Carta de la OEA recoge la aspiración de la integración de los países en desarrollo del Continente (art. 42), la realidad sigue siendo que esta organización internacional sigue siendo intergubernamental. No es previsible, como ha señalado Manuel DIEZ DE VELASCO, que siendo EEUU parte de ella, pueda avanzar hacia formas de integración que supongan renuncia o transmisión a la Organización de algunas de las facultades soberanas de sus países miembros. Su capacidad jurídica, en cualquier caso, está reconocida en el artículo 133, que señala lo siguiente:

“La Organización de los Estados Americanos gozará en el territorio de cada uno de sus miembros de la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos”.

La OTAN se encuentra igualmente entre las organizaciones intergubernamentales que cuentan con un tratado fundacional⁸³, el Tratado de Washington de 1949. Pero su capacidad jurídica viene regulada por la Convención de Ottawa de 1951, que le confiere capacidad de control y enajenación de bienes muebles e inmuebles y la legitimación activa ante los tribunales. Asimismo, la Alianza ha llegado a acuerdos bilaterales y multilaterales para permitir la presencia de elementos internacionales en el territorio de sus países miembros, y que se recogen en el Convenio de 19 de junio de 1951 sobre el Estatuto de Fuerzas de los Estados Parte y el Protocolo de 28 de agosto de 1952 sobre los Cuarteles Generales Multinacionales.

Sin embargo, en los últimos años se ha generado un debate, que afecta a la naturaleza jurídica de la OTAN, en torno a si se trata o no de un pacto regional, como contempla la Carta de NNUU en su capítulo VIII, habida cuenta de su aportación a la paz y seguridad internacionales a través de sus nuevas misiones de gestión de crisis.

⁸² GARCIA-AMADOR, F.V., op.cit., p. 71.

⁸³ A diferencia, por ejemplo, de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que no cuenta con un Tratado jurídicamente obligatorio para las partes.

De igual forma, la Unión Europea experimenta cierta problemática en relación a su naturaleza jurídica no sólo en relación a este último aspecto sino también por la variedad de textos jurídicos que sus Estados miembros han suscrito.

En efecto, aunque los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza han introducido importantes modificaciones en su articulado, la Unión, como tal, sigue sin contar con la personalidad jurídica, que sí alcanzaron cada una de las tres Comunidades Europeas (CECA, CE y EURATOM), a través de sus respectivos tratados fundacionales, y que actualmente mantienen estas dos últimas. Es decir, la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas no se vio alterada por la entrada en vigor de los citados tratados. De ahí que se manifieste continuamente la idea de que la Unión Europea representa una idea de síntesis; esto es, un paraguas común que sirve para articular las relaciones entre el pilar comunitario y los dos pilares intergubernamentales, realizando una unificación hasta el momento de alcance limitado. No es de extrañar, pues, que se considere a la Unión Europea como un “*animal político extraño*”, en la medida que persigue un proceso de integración paso a paso⁸⁴. En todo caso, el tema de la personalidad jurídica de la Unión espera ser resuelto tras la celebración de la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG) y la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa, acordado en diciembre de 2007⁸⁵.

Por consiguiente, la Unión Europea no puede considerarse *strictu sensu* como una Organización Internacional, aunque se le conoce como tal. Carl LANKOWSKY, del Departamento de Estado norteamericano, lo ha expresado con estas palabras: “*La Unión no es un pájaro ni es un murciélago*”, es decir, ni un Estado ni una Organización Internacional⁸⁶. Pero, de lo que no hay duda, es que el TUE proporciona un marco regulador que no sólo comprende las Comunidades Europeas, sino que se extiende también a la cooperación intergubernamental que se

⁸⁴ MÜLLER, Harald, “Terrorism, Proliferation: A European Threat Assesment”, *Chaillot Paper*, nº 58, Institute for Security Studies, March, 2003, p. 19.

⁸⁵ El mandato de la CIG, que es el proceso por el cual se modifican los Tratados de la Unión, persigue “*aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior*”. Así, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que pasará a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión, serán la base del nuevo Tratado de Reforma. La palabra “Comunidad” se sustituirá en el texto por la de “Unión” y ésta tendrá una sola personalidad jurídica. Véase “Mandato de la CIG”, Consejo de la Unión Europea, 26 de junio de 2007, p.2. El Tratado de Lisboa está disponible en <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>

⁸⁶ LANKOWSKI, Carl, “La Unión Europea”, Conferencia pronunciada en el Colegio Interamericano de Defensa, 23 de Octubre de 2007.

desarrolla en torno a ellas. Esta hibridación le confiere un carácter especial dentro de las organizaciones que tienen competencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En cualquier caso, la práctica del Consejo de Seguridad de NNUU ha resuelto el problema al considerar a la Comunidad Europea, a la OEA y a la OTAN como acuerdos regionales sobre la base de las Resoluciones 751 (1992), 841 (1993) y 816 (1993), respectivamente. De esta manera, se reconoce expresamente que tales acuerdos y organismos, a pesar de su diversa naturaleza jurídica, trabajan conforme a los propósitos y principios de la organización universal. Bajo este precepto, se analiza, a continuación, la doctrina de las tres organizaciones internacionales, que es lo que determina, en definitiva, su actuación en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

III. MARCO DOCTRINAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA HEMISFÉRICA, TRANSATLÁNTICA Y EUROPEA

3.1. Sobre los documentos estratégicos

“Hay que asegurarse que nuestro proyecto político esté adaptado al nuevo contexto internacional [...] La definición de un concepto estratégico implica identificar nuestros objetivos políticos, nuestro marco doctrinal común”⁸⁷.

Javier SOLANA
Secretario General/Alto Representante de la PESC

La determinación de un concepto estratégico por parte de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa constituye un elemento fundamental para entender el papel y la solidez de sus acciones en el tablero internacional. No en vano su mera existencia representa el consenso político alcanzado al más alto nivel entre sus Estados miembros para abordar de manera conjunta sus aspiraciones comunes, así como la forma de afrontar de forma operativa las nuevas amenazas a su seguridad y defensa⁸⁸ en las mejores condiciones que un entorno internacional cada vez más incierto les puede proporcionar.

En este contexto, varios ingredientes conforman cualquier concepción estratégica. En primer lugar, un análisis pormenorizado del escenario estratégico a fin de determinar los intereses y la proyección de nuevos objetivos. En segundo lugar, un estudio de los riesgos y amenazas que afectan a esos intereses, tratando de identificar, descubrir y valorar los factores que generan inestabilidad tanto dentro como fuera de las fronteras de sus países miembros. En tercer lugar, los escenarios donde se contempla la actuación de tales organismos para defender esos intereses y,

⁸⁷ Discurso del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Bruselas 10 de septiembre de 2003, Reunión Conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Parlamentos Nacionales de la Unión Europea, S0174/2003. Disponible en [Http://ue.eu.int/newsroom](http://ue.eu.int/newsroom)

⁸⁸ Como señaló el profesor Jaime GARCÍA, la seguridad es un efecto, mientras la defensa es uno de los instrumentos que determinan el efecto. Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, Washington D.C., 1 de octubre de 2007. Arthur CEBROWSKI subrayó que Seguridad= Todo lo demás + Defensa.

por último, las misiones encomendadas por los órganos de decisión políticos, con participación civil y/o militar, para materializar estos objetivos.

La elaboración de documentos de esta naturaleza constituye, pues, un ambicioso proyecto que sirve de guía política a las organizaciones internacionales para seguir desarrollando nuevas acciones bajo el amparo jurídico de sus respectivos Tratados fundacionales.

3.2. Intereses

“Los intereses –materiales e ideales- y no las ideas son quienes dominan directamente las acciones de los hombres”⁸⁹

Max WEBER

La identidad de intereses es el más sólido lazo que une a los Estados y a los individuos, como advirtió TUCÍDIDES y, por ende, a los Estados que participan en el seno de organismos internacionales. Así, de las tres organizaciones internacionales contempladas en este estudio, la OTAN ha sido la primera institución que ha contado con documentos estratégicos⁹⁰, cuya formulación ha contemplado siempre un conjunto de intereses que se han ido reformulando a medida que evoluciona el contexto internacional.

En particular, su primer “Concepto Estratégico” de carácter público fue aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en 1991, poco después de la desaparición del Pacto de Varsovia en el mes de junio. Llama especialmente la atención que la tercera parte del documento, titulada

⁸⁹ MORGENTHAU, Hans, “Una Teoría Realista de la Política Internacional”, *Política entre las naciones*, p. 20. Como señaló el profesor MASÍS, el significado de “interés” definido en términos de poder no es fijo e inmutable. El “interés” es contingente. Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC, 23 de agosto de 2007. Por su parte, el Almirante SANTOS estableció una tipología de los intereses nacionales basada en ocho generaciones: la primera, son los intereses individuales; la segunda, los intereses relativos a la identidad cultural; la tercera, los intereses de gobierno; la cuarta, los intereses del Estado (desarrollo, protección y gobernabilidad); la quinta, los intereses internos (defensa, administración); la sexta, los intereses estratégicos externos (seguridad externa); la séptima, los intereses hacia terceros Estados; y, la octava, lo que denomina seguridad estratégica. CID, Washington DC, 14 de agosto de 2007.

⁹⁰ Las doctrinas de la represalia masiva y la respuesta flexible antecedieron a la nueva era estratégica nacida tras el fin de la guerra fría.

“Una concepción más amplia de la seguridad”, la OTAN enfatiza las posibilidades de alcanzar sus objetivos a través de tres elementos que se refuerzan mutuamente: el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de su capacidad de defensa colectiva.

En 1999, coincidiendo con la primera operación ofensiva aliada en la provincia serbia de Kosovo, este Concepto Estratégico fue modificado de nuevo por los Jefes de Estado y de Gobierno para abordar una redefinición de las tareas de la Alianza -que aún continúan vigentes- como son la *seguridad*, basada en el fomento de un entorno estable y fundado en el desarrollo de instituciones democráticas y en el compromiso de resolver las diferencias por medios pacíficos; la *consulta*, como estipula el artículo 4 del Tratado de Washington, sobre toda cuestión que afecte a los intereses vitales de los aliados; la *disuasión* y la *defensa* contra cualquier amenaza de agresión dirigida hacia cualquier país de la OTAN, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 y 6. Y, en la región euroatlántica, la *gestión de crisis* conforme al artículo 7, contribuyendo a la prevención de conflictos y desarrollando operaciones de gestión de crisis (CRO, *Crisis Response Operations*), no contempladas en el artículo 5; y la *asociación*, mediante la cooperación y el diálogo con los países de la región euroatlántica⁹¹.

Todos estos intereses⁹² se recogen en la tercera parte del documento, cuyo título “*El enfoque de seguridad para el siglo XXI*”, parte de una concepción amplia del término al abarcar factores políticos, económicos, sociales y medioambientales, además de la importante dimensión de la defensa. En definitiva, se trata de una nueva OTAN que persigue el interés supremo de preservar la paz a través de todos estos elementos.

Pero será la “Guía Política General” -aprobada asimismo por los Jefes de Estado y de Gobiernos aliados en noviembre de 2006 y considerada por algunos autores como un “miniconcepto estratégico”- el documento que verdaderamente guíe la transformación de la OTAN en un periodo comprendido entre 10 a 15 años y en todo el espectro de misiones aliadas,

⁹¹ “The Alliance’s Strategic Concept”, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC on 23th and 24th April 1999. Disponible en <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

⁹² El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “interés” como el valor que en sí tiene una cosa; la conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material. En realidad, se trata de los aspectos propios y distintivos que la OTAN está dispuesta a proteger y que animan su propio ser.

dentro de su territorio, en su periferia e incluso en distancias consideradas “*estratégicas*”⁹³, superando así la delimitación geográfica al área euroatlántica⁹⁴ que aparecía en el Concepto Estratégico de 1999. En este nuevo documento se señala que la tríada *paz, seguridad y desarrollo* está más interconectada que nunca, lo que favorece la cooperación y coordinación entre organizaciones internacionales, especialmente en la “*prevención y gestión de crisis*”.

En el Hemisferio occidental, se va a experimentar un análisis del contexto estratégico muy similar al realizado por la OTAN si bien aplicado exclusivamente a la propia realidad regional. Así, tras la desaparición del comunismo como amenaza y la emergencia del terrorismo transnacional de alcance global en 2001, la OEA va a realizar su propia aproximación a una concepción americana sobre seguridad hemisférica con el fin de crear un entorno de paz, respeto mutuo y confianza en la región.

En este marco, César GAVIRIA, anterior Secretario General de la Organización, se refirió a que debía nacer un nuevo pensamiento estratégico inclinado hacia la cooperación entre los Estados americanos para combatir enemigos comunes, haciendo converger los intereses nacionales y los valores democráticos, y dando paso a una nueva ética que aglutine a todos miembros. En su opinión, el proceso de definición de esta nueva concepción de seguridad hemisférica debía partir y alimentarse de los acuerdos bilaterales, avanzar a través de los subregionales y culminar finalmente en una definición acordada en el ámbito hemisférico⁹⁵.

En realidad, la “*Declaración sobre la Seguridad de las Américas*”, aprobada por los Ministros de Asuntos Exteriores en la Conferencia Especial de Seguridad de México de octubre de 2003, supone el punto de llegada de una década de debates sobre los nuevos enfoques y definiciones de la seguridad hemisférica, tras haberse alcanzado otros acuerdos a nivel subregional en materia de seguridad⁹⁶. Esta Declaración recoge un análisis sobre el significado,

⁹³ “Comprehensive Política Guidance”, Riga (Latvia), 19 November 2006, parr. 3. Disponible en <http://www.nato.int>
Véase párrafo 11

⁹⁴ Esta área comprende desde Estados Unidos y Canadá hasta las antiguas repúblicas centroasiáticas de la ex Unión Soviética.

⁹⁵ Gaviria, César, *La OEA 1994-2004, Una década de transformación*, Organización de Estados Americanos, 2004, p. 114.

⁹⁶ Por ejemplo, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1995; el Tratado que da origen al Sistema Regional de Seguridad del Caribe en 1996; la Declaración de Centroamérica, República Dominicana y el

alcance y proyección del concepto de seguridad multidimensional, de carácter integral e inclusivo, para todo el Hemisferio.

Ahora bien, algunos autores, como Joseph TULCHIN, consideran que la Declaración de México incorpora numerosas variables políticas, sociales y una multiplicidad de atributos, que dificultan la relación entre gobiernos y entre organizaciones internacionales⁹⁷. Otros autores, en cambio, reconocen el mérito de la Declaración de identificar y definir los problemas de seguridad de todos los Estados de la OEA, incluso de los Estados insulares, que son los que presentan mayores niveles de vulnerabilidad y problemas de desarrollo.

En cualquier caso, en la Declaración de México destacan especialmente tres valores “compartidos” por sus Estados miembros, estando los dos últimos adjetivados, a diferencia de los considerados en los documentos de la OTAN. Ello refleja la particularidad de las Américas como espacio hacia donde la OEA dirige su campo de actuación. El primero es la *paz*, considerado como un valor y un principio en sí mismo, basada en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la seguridad y el respeto al derecho internacional. El segundo aspecto es la *seguridad humana*⁹⁸, es decir, el principio de que la seguridad se fortalece cuando más se profundiza en su dimensión humana, cuya razón de ser es el pleno respeto a la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, la promoción del desarrollo

Caribe sobre la notificación de estas naciones en la adquisición de armamentos estratégicos de alta tecnología o de destrucción masiva y, finalmente, la Declaración Política de MERCOSUR, Bolivia y Chile en 1999 y el Compromiso Andino en 2002.

⁹⁷ Joseph S. TULCHIN, es director del Programa de América Latina del Centro Woodrow Wilson. Véase BENITEZ-MATAU, Raúl: *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, 2004, p. 2.

⁹⁸ RAMACIOTTI, Beatriz, “Democracy and Multidimensional Security. The Rising Need for Citizen Security in Latin America”, Mc Carthy Hall, Southwest Quadrangle, March 15, 2005. Interesante artículo en el que la autora distingue entre seguridad nacional, seguridad pública, seguridad colectiva o hemisférica y seguridad humana. Este último concepto fue introducido en la tercera Cumbre de las Américas en Quebec (2001). Su implementación requiere acciones por parte de los Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros grupos que representan a la sociedad civil. Sobre el concepto de “seguridad humana”, véase el artículo de SÁNCHEZ, Walter, “Las Naciones (des) Unidas después de la guerra de Irak”, Estudios Internacionales, Chile, Año XXVI, no. 142, julio-septiembre de 2003, pps. 20-45. El autor señala que, bajo ese concepto nacido en el PNUD en 1994, el Estado ha dejado de ser el objeto exclusivo de la seguridad. Ahora existen otros demandantes de seguridad que no son el Estado, que ha sido destronado del pedestal que ocupaba en el siglo XIX. En suma, el concepto de seguridad humana trata de lograr el fin de dos carencias y de conseguir dos libertades para los seres humanos: “*freedom from want*” (concepción amplia de desarrollo, libertad frente a la necesidad, es decir, carencia de necesidades) y “*freedom from fear*” (concepción moderadamente amplia de la seguridad multidimensional, libertad frente al temor, es decir, ausencia de temor).

económico y social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre. El tercer elemento se refiere a la promoción del *desarrollo integral*, que está ligado a la justicia social; ambos aspectos son fundamentales para la estabilidad de cada Estado del Hemisferio⁹⁹.

Respecto a la *defensa*, tres aspectos merecen ser destacados. Por un lado, la Declaración se limita a reafirmar que cada Estado es libre para determinar sus propios instrumentos para este fin, así como adherirse a los instrumentos jurídicos correspondientes en el marco de la Carta de las NNUU y de la OEA. En este contexto, se ha avanzado en “*aclarar la relación jurídica e institucional de la Junta Interamericana de Defensa con la OEA*”, aunque constreñida a realizar una función de asesoramiento –carente de naturaleza operativa- como se recoge específicamente en el párrafo 49.

Por otro lado, la Declaración resalta el papel que juegan las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas¹⁰⁰, así como otros foros de consulta en materia de defensa existentes en el Hemisferio, para promover el “*conocimiento recíproco, la confianza mutua, el diálogo y la transparencia en materia de defensa*”. Sin embargo, estas reuniones ministeriales siguen celebrándose al margen del paraguas de la OEA y continúan sin converger hacia el sustento institucional que ésta proporciona a fin de desarrollar, al mismo nivel que las reuniones de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, el papel que juegan las fuerzas militares en los campos de la seguridad y la defensa.

Por último, la Declaración de Seguridad de México recomienda en su párrafo 48 que la Comisión de Seguridad Hemisférica continúe con el proceso de examen y evaluación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y del Tratado de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), teniendo en cuenta las nuevas realidades de seguridad del Hemisferio y la naturaleza distinta de las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad, así como los mecanismos de cooperación para hacerles frente. Sin embargo, todavía no se ha alcanzado acuerdo alguno por parte de los Estados miembros para realizar esta evaluación, cuyo seguimiento debe realizar el

⁹⁹ Véase el punto 2 “Valores compartidos y enfoques comunes” en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, pp. 2 y 3.

¹⁰⁰ Sobre las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, véase <http://www.americadefensa2002.com/?Language=2>

Consejo Permanente de la OEA a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica¹⁰¹. Hasta el momento (mayo de 2008), solo el TIAR cuenta con un Protocolo de Reformas, que no ha entrado en vigor por cuanto sólo ha sido ratificado por ocho de los veintitrés Estados miembros¹⁰².

Casi simultáneamente a la aprobación de la Declaración de México en octubre de 2003, la Estrategia de Seguridad Europea (ESE), “*Una Europa más segura en un mundo mejor*”, fue respaldada por todos los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, lo que refleja que la Unión también se ha sumado a la tendencia de consensuar un documento que recoja su pensamiento estratégico sobre la nueva realidad internacional.

Sin duda, factores endógenos y exógenos contribuyeron a materializar el nuevo documento. Por un lado, el desarrollo de la PESC/PESD debía contar con un marco doctrinal que diera respuestas oportunas adaptadas y adaptables al nuevo contexto estratégico. Por otro lado, el 11 de septiembre de 2001 y la crisis de Irak de 2003 revelaron que, si bien el mundo es cada vez más complejo y las amenazas a la seguridad son aún mayores de las que se temían, Europa no podía ni debía estar dividida ante acontecimientos de alcance estratégico. En este contexto, la ESE, aprobada en diciembre de 2003, entendió que, aunque los EEUU “*han desempeñado un papel esencial en la integración y la seguridad europeas, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy*”. De ahí que manifieste la siguiente disposición:

“... *La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión en un actor más creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor*”¹⁰³.

En la ESE, los términos *paz, seguridad, desarrollo y defensa* se abarcan profusamente, especialmente estos últimos. Así, la Unión no sólo ha manifestado su deseo de alcanzar la *paz*

¹⁰¹ Otto PEREZ, vicepresidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica, señaló en su conferencia pronunciada en el CID que la esta Comisión no ha tratado este asunto a pesar del tiempo transcurrido y reconoció que algunas personalidades han propuesto la anulación de ese Tratado. “Entidades y Organismos de la OEA”, CID, 19 de febrero de 2008.

¹⁰² BORJA, José María, “Informe de Relatoría. Reunión para examinar los avances en la implementación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas”, Washington DC, 20 de marzo de 2007, OEA/Ser.G, CP/CSH-846/07 rev. 1, 29 de marzo de 2007, pps. 13 y 14.

¹⁰³ “Una Europa más segura en un mundo mejor”, Estrategia de Seguridad Europea, 12 de diciembre de 2003, p. 1

manifestándose a escala mundial como un actor de envergadura, sino que, además, se muestra dispuesta a contar con “*organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces*” para lograrla. En definitiva, el objetivo de la Unión es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y de un orden internacional basado en el derecho.

La razón que se encuentra detrás de este argumento es que, a diferencia del relativo periodo de paz y estabilidad vividos en Europa en la segunda mitad del siglo XX, los nuevos desafíos en materia de *seguridad* son más diversos, menos visibles y menos previsibles, por lo que la mejor manera de abordarlos es a través de un enfoque multidimensional y holístico, en el que se combinen actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo, tanto para la prevención como para la gestión de crisis. En este aspecto, debe destacarse que la ESE se muestra especialmente preocupada por los países y regiones que siguen atrapados en ciclos de conflicto, inseguridad y pobreza. De ahí que llegue a manifestar hasta en dos ocasiones que “*la seguridad es condición para el desarrollo*”¹⁰⁴, si bien numerosos analistas comienzan a reclamar que el desarrollo es también una condición para la seguridad, interrelacionado cada vez más dos conceptos que hasta entonces evolucionaban en paralelo¹⁰⁵.

Respecto a la *defensa*, la ESE manifiesta que la clave de la PESC y de la PESD consiste en que “*juntos somos más fuertes*” y que una Unión de 25 miembros (actualmente 27), cuyo gasto en defensa supera los 160.000 millones de euros, debe poder realizar varias operaciones simultáneamente en las que intervengan capacidades tanto militares como civiles¹⁰⁶. Entre los aspectos más relevantes de la nueva estrategia destacan, por un lado, el compromiso de favorecer la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente para combatir las nuevas amenazas y, por otro lado, la necesidad de estar preparados para actuar antes de que se produzca

¹⁰⁴ Estas afirmaciones se realizan en el análisis de los desafíos mundiales y dentro de la coherencia que se persigue mantener en el seno de la PESC y de la PESD.

¹⁰⁵ Así, en el caso de la “seguridad”, las preocupaciones se centran en el Estado (soberanía, poder), en las comunidades o colectividades (identidad) e individuos o personas (bienestar). En el ámbito del desarrollo, se insiste cada vez más en la necesidad de buscar el bienestar material y no material, y de ampliar el abanico de opciones y oportunidades, así como de agrandar las capacidades de las personas y de las comunidades. GRASA HERNANDEZ, Rafael, “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 76, p. 34.

¹⁰⁶ Disponible en http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=es

una crisis, pues entiende que nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y amenazas.

La evolución es, pues, significativa. De una concepción tradicional de autodefensa, fundamentada hasta el final de la guerra fría en el peligro de invasión del territorio de los países europeos, se pasa a poder situar la primera línea de defensa en el extranjero para hacer frente a amenazas tan dinámicas como inciertas. Sin embargo, la UE se encuentra todavía lejos de implementar una política en este marco. Más al contrario, a la Unión se le percibe aún como un instrumento de “seguridad suave” (*soft security*) para abordar diversas situaciones de crisis y de conflicto, a través de la diplomacia, los intercambios comerciales y las actividades humanitaria y de cooperación al desarrollo, entre otros aspectos¹⁰⁷.

En consecuencia, las transformaciones de la sociedad internacional en los últimos años han conllevado una nueva percepción de la seguridad y la defensa en las tres organizaciones internacionales, en la medida en que las fronteras estatales ya no constituyen el blindaje que antaño sirvió de abrigo jurídico y real a la independencia de los Estados, como señalan Helena TORROJA y Sonia GÜELL¹⁰⁸ y más adelante se explica. Ello ha requerido una necesaria adaptación de sus intereses a la realidad internacional, vinculando aún más la seguridad y la defensa tradicional a otros conceptos, como la paz y el desarrollo primordialmente, a través de la puesta en común de instrumentos apropiados en el seno de organismos multilaterales como son la OTAN, la OEA/JID y la UE.

¹⁰⁷ Sobre la distinción entre “poder duro” y “poder blando”, véase NYE, Joseph: “Poder y Estrategia de EEUU después de Irak”, *Foreign Affairs* en español, julio-septiembre de 2003. Para el autor, el poder duro descansa en la capacidad coercitiva del Estado, que procede de su poder militar y económico. Poder blando, en cambio, surge de lo atractivo que resulten los ideales políticos, económicos y culturales de un país.

¹⁰⁸ TORROJA MATEU, Helena y GÜELL PERIS, Sonia, *Los retos de la seguridad y la defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i Edicions, Universitat de Barcelona, 2007, p. 9.

3.2. Riesgos y amenazas a la seguridad

“Mientras la amenaza tradicional en un mundo bipolar era concreta, territorial y simétrica, los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad en la era de la globalización son inconcretos, no necesariamente territoriales y asimétricos”.

Revisión Estratégica de la Defensa de España¹⁰⁹

Históricamente, la existencia de amenazas a la seguridad ha producido siempre un efecto aglutinador, que ha conllevado la necesidad de desarrollar políticas encaminadas a prevenir y proteger a las poblaciones, disuadir al enemigo y prever respuestas a determinadas contingencias. En el escenario actual, los Estados que participan en los esquemas de seguridad de la OTAN, la OEA/JID y la UE presentan muy poca probabilidad de que se materialice contra ellos una agresión armada a gran escala contra su territorio nacional en el sentido clásico del término. Lo que sí persiste es un amplio abanico de riesgos y amenazas emergentes e inestabilidades difícilmente predecibles, que contienen los elementos necesarios para afectar a la seguridad transatlántica, europea y hemisférica.

En este sentido, el concepto de riesgo tiene un marcado carácter dinámico, que cambia según evolucione el contexto estratégico, los factores de vulnerabilidad y las capacidades para hacerles frente¹¹⁰. Por ello, es necesario evaluar periódicamente los riesgos y amenazas¹¹¹, a los que se enfrenta la sociedad internacional.

¹⁰⁹ Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa*, Madrid, 2003, p. 141.

¹¹⁰ Riesgo=probabilidad×vulnerabilidad×consecuencias. Craig DEARE, siguiendo el pensamiento de Arthur CEBROWSKI, representa los desafíos a la seguridad en cuatro cuadrantes, cuyo eje de ordenadas refleja la probabilidad y el eje de abscisas la vulnerabilidad. En el cuadrante superior izquierdo sitúa a los desafíos “*irregulares*”, donde actores no estatales emplean métodos no convencionales contra sus oponentes (terrorismo, insurgencia, etc.); en el cuadrante superior derecho contempla los desafíos “*catastróficos*”, que plantean estados terroristas que usan armas de destrucción masiva; en el cuadrante inferior izquierdo se encuentran los desafíos “*tradicionales*”, provocados por Estados que emplean sus Fuerzas Armadas utilizando tácticas reconocidas en el conflicto militar; y en el cuadrante inferior derecho contempla los desafíos de “*ruptura*”, causados por competidores que usan tecnologías para negar las ventajas militares actuales. Conferencia pronunciada en el CHDS, 3 de octubre de 2007.

¹¹¹ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define “riesgo” como “*contingencia o proximidad de un daño*” y “amenaza” como “*los indicios de estar inminente algo malo o desagradable*”.

En efecto, si el fin de la Guerra Fría trajo para Occidente la desaparición de la amenaza monolítica, masiva y potencialmente inmediata de sufrir un ataque por sorpresa por parte de las Fuerzas Armadas del Pacto de Varsovia, los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 pusieron de manifiesto la existencia de nuevas amenazas para la seguridad que pueden producir efectos estratégicos. El impacto de todos estos acontecimientos se está dejando sentir muy especialmente en los organismos internacionales.

Así, la OTAN ya dejó claro en el Concepto Estratégico, aprobado en Roma en 1991, que tras la desaparición de la Unión Soviética y de su bloque militar habían nacido “*nuevos riesgos*” para la seguridad que podían poner en peligro la seguridad de los aliados por ser “*multidireccionales y complejos*”, lo que les convertía en más difíciles de prever y analizar. De hecho, algunos autores hablaban del fin de la letra “A” de “amenaza” - o “T” de “*threat*” en inglés- del vocabulario de la seguridad. Los nuevos riesgos podían proceder de las graves dificultades económicas, sociales y políticas, incluidas las rivalidades étnicas y las disputas territoriales.

Además, el Concepto Estratégico de 1991 citaba que los intereses de la Alianza podían verse afectados por “*otros riesgos de naturaleza más amplia*”, tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, la ruptura de los aprovisionamientos de los recursos vitales y las acciones de terrorismo y sabotaje. Entonces, la Alianza contempló la necesidad de coordinar esfuerzos, siempre que fuera necesario, incluida la respuesta a tales riesgos.

Por su parte, el Concepto Estratégico (CE) adoptado en Washington en 1999 consideró que una agresión convencional a larga escala contra la Alianza es altamente improbable, pero la posibilidad de que esa amenaza emerja a largo plazo no puede totalmente excluirse¹¹². En cualquier caso, el documento añadió nuevos riesgos “*militares y no militares*” a los anteriormente citados en 1991. Entre los considerados de “*naturaleza militar*”, se encuentra la difusión a escala mundial de tecnologías utilizables para la producción de armas. Los adversarios, sean o no Estados –subraya el CE- pueden explotar la dependencia de la Alianza respecto a los sistemas de información mediante operaciones destinadas a perturbar el funcionamiento de los sistemas.

¹¹² Véase párrafo 20 del Concepto Estratégico.

Asimismo, el CE añade entre los riesgos de carácter de “*naturaleza más amplia*”, la delincuencia, el crimen organizado y los grandes movimientos incontrolados de la población.

Llama, asimismo, la atención de que, a pesar de que el CE de 1999 no contemple a los desastres naturales como una amenaza o un riesgo para la seguridad, la Alianza se ha orientado en los últimos años a tratar las consecuencias de estos fenómenos, para lo cual cuenta con un sistema de planeamiento civil de emergencia¹¹³ dedicado a apoyar a las autoridades nacionales y particularmente a proteger a las poblaciones civiles ante esta eventualidad e incluso ante ataques terroristas.

Sin embargo, se puede apreciar que los documentos de la OTAN no dieron hasta entonces un tratamiento unitario al problema del terrorismo, pues el CE incluyó a este fenómeno dentro de los *riesgos* de naturaleza más amplia (párrafo 24), y la Declaración de Washington, que precede al CE, lo definió como “*una grave amenaza para la paz, seguridad y estabilidad que puede poner en peligro la integridad territorial de los Estados*” (párrafo 42). Todo cambiará a partir del 11 de septiembre de 2001.

En efecto, esta ambigüedad quedó superada cuando los Jefes de Estado y de Gobierno aliados aprobaron el “*Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo*” en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002¹¹⁴. Entre las novedades más importantes del documento destacan la ausencia de límites geográficos en la lucha contra el terrorismo, superándose así la vieja distinción entre operaciones fuera y dentro del área OTAN – o misiones artículo 5 y no artículo 5– así como las medidas que se contemplan para hacerle frente. Son éstas:

- Medidas antiterroristas, es decir, aquellas de carácter exclusivamente defensivo con el fin de reducir la vulnerabilidad ante posibles ataques.
- Medidas contraterroristas, que son de carácter ofensivo e incluyen la respuesta a ataques o a las amenazas de grupo terroristas.

¹¹³ *NATO Handbook*, op.cit., p. 297.

¹¹⁴ “NATO’s Military Concept for Defence Against Terrorism”. Disponible en <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>

- Gestión de las consecuencias, consideradas medidas reactivas para mitigar los efectos de un ataque terrorista.
- La cooperación militar con otros aliados, socios y organizaciones internacionales, favoreciendo la coordinación de esfuerzos en la lucha contra el terrorismo.

En este último apartado, se cita expresamente las “consultas” que mantiene la OTAN con las organizaciones internacionales “principales”, como NNUU, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la UE. Incluso deja un espacio abierto al tratamiento de los temas relacionados con el terrorismo en los distintos programas para “*facilitar la coordinación fuera de la Alianza*”, como son la Asociación para la Paz, el Consejo OTAN-Rusia, la Comisión OTAN-Ucrania y el Diálogo Mediterráneo¹¹⁵.

A nivel hemisférico, en cambio, la “*Declaración sobre seguridad en las Américas*” de México de 2003 no distingue entre “amenazas” y “riesgos” para la seguridad, sino entre amenazas tradicionales y preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica. Entre las primeras, debe destacarse la poca probabilidad de que se produzca un conflicto armado interestatal en las Américas, aunque permanecen disputas fronterizas por solventar¹¹⁶. En este contexto, Margaret DALY HAYES distingue en la Declaración de México la existencia de amenazas tradicionales al Estado, incluida las guerrillas e insurgencias y las armas de destrucción masiva, y otras amenazas. Respecto a aquéllas, la Declaración de México reafirma el compromiso de los Estados miembros de consolidar las Américas como primera zona libre de armas nucleares, biológicas y químicas, así como apoyar todas las medidas encaminadas al control de armamentos, el desarme y la no proliferación¹¹⁷.

Entre las amenazas que la autora denomina de “criminalidad mafiosa” menciona el tráfico de drogas, de armas y de seres humanos, el crimen organizado, el blanqueo de dinero, la

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹¹⁶ En general, el nivel de confianza en las Américas es alto y las reivindicaciones territoriales se están canalizando de forma transparente. SORIANO, Juan Pablo y MACKAY, Donald, “Redefining Hemispheric Security after September 11”, *FOCAL (Canadian Foundation for the Americas) Policy Paper*, FPP-03-05, p. 10.

¹¹⁷ Véase párrafos 11, 12 y 13 de la Declaración.

migración ilegal, la degradación medioambiental y el terrorismo¹¹⁸. En este último aspecto, la OEA se manifiesta dispuesta a “*identificar y combatir las amenazas terroristas emergentes, cualquiera que sea su origen o motivación, tales como amenazas a la seguridad cibernética, el terrorismo biológico y amenazas a la infraestructura crítica*”¹¹⁹, para lo cual se está produciendo un fortalecimiento del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)¹²⁰.

En una tercera categoría se encuentran los desastres naturales o los originados por el hombre, además de los accidentes o incidentes producidos por el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos¹²¹. De ahí el deseo de la organización de “*reforzar los mecanismos interamericanos existentes y desarrollar nuevos mecanismos de cooperación para mejorar y ampliar la capacidad de respuesta de la región en la prevención y mitigación de los efectos de esos desastres*”, particularmente a través del fortalecimiento de las acciones e instituciones bilaterales, subregionales y multilaterales existentes, como el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN)¹²².

A este catálogo de amenazas, la Declaración de México añade la pobreza extrema y la exclusión social, pues erosionan la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados, el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y otras enfermedades, además de la corrupción, que socava las instituciones públicas y privadas, y la confianza de la sociedad en general¹²³.

En las Américas, sin embargo, las amenazas que presentan sus Estados no son idénticas ni se presentan en ellos de igual forma jerárquica. Además, están alimentadas por lo que algunos

¹¹⁸ DALY HAYES, Margaret: “Building Consensus on Security”, en MACE, Gordon, THÉRIEN, Jean-Philippe and HASLAM, Paul: *Governing the Americas, Assessing Multilateral Institutions*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2007, p. 72.

¹¹⁹ Párrafo 23 de la Declaración de México.

¹²⁰ Organization of American States, “Inter-American Committee against Terrorism”, Washington DC, 2007. Disponible en <http://www.cicte.oas.org/Rev/en/>

¹²¹ Párrafo 4.m

¹²² Párrafo 39 de la Declaración. El CIRDN fue creado por la Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1682 (XXIX-O99). Disponible en http://www.oas.org/documents/spa/CIRDN_spa.pdf

¹²³ Párrafo 31. Los efectos de esta amenaza se propagan hacia los diferentes campos de la actividad de los Estados, por lo que la cooperación, la asistencia judicial mutua, la extradición y la acción concertada para combatirlo es un imperativo político y moral.

autores denominan “*incubadores de inestabilidad*”, como la falta de gobernabilidad política e institucional de determinadas áreas¹²⁴, el crecimiento poblacional, etc.

En este contexto, las principales amenazas para algunos Estados es externa, mientras que, para otros, las amenazas son internas y no tradicionales, lo que dificulta alcanzar un consenso que permita hacer frente a los nuevos retos y amenazas que vaya más allá de lo acordado en Declaración de México¹²⁵. La OEA ha tratado, no obstante, de mostrar cierta flexibilidad al respecto, sugiriendo que, si bien muchas de las nuevas amenazas son transnacionales, no debe asumirse obligatoriamente que las respuestas para hacerles frente deban ser multinacionales, teniendo en cuenta que la política de seguridad, tanto de países grandes como pequeños del Hemisferio, se formula principalmente a nivel nacional y, en cierta medida, a nivel subregional¹²⁶.

Por otro lado, los distintos grupos regionales han jerarquizado de forma distinta sus amenazas. Así, en el Caribe las amenazas se identifican principalmente con el crimen organizado transnacional, el tráfico de drogas y de armas, la corrupción, el blanqueo de dinero, el SIDA y, más particularmente, los desastres naturales y los problemas medioambientales, que hacen extremadamente vulnerables a sus sociedades. En cambio, los países andinos, si bien comparten las amenazas arriba contempladas, se ven afectados principalmente por la extrema pobreza, la debilidad de las instituciones, la degradación medioambiental y las pandemias. Por su parte, los países del Cono Sur -Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile- disponen de unos mecanismos más desarrollados, estructurados y coordinados para hacer frente a estas amenazas. Y, a diferencia de todos ellos, que tratan de proyectar su influencia a nivel subregional a través de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹²⁷, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

¹²⁴ Entre ellas, Norman BAILEY cita la región de la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil; Leticia y Macao en Colombia, además del área controlada por la insurgencia; la isla de Margarita en Venezuela; la región Darien de Panamá y gran parte del territorio de Chiapas, en México. BAILEY, Norman, “Security for Whom, by Whom and With Whom?”, The Potomac Foundation, June 2004.

¹²⁵ GRIMM HAMILTON-JONES, John: Identification of the Common Threats and the Tools to Combat Those Threats in the Hemisphere, IADC, Class 46.

¹²⁶ BENITEZ-MATAU, Raúl, op.cit., p. 3. Véase también la obra de PACHECO GAITAN, Guillermo Alfredo, *La arquitectura de seguridad hemisférica: una perspectiva a partir de la Conferencia Especial sobre Seguridad*, Washington DC, Colegio Interamericano de Defensa, 2006.

¹²⁷ Véase la Tesis de CORNEJO SOLÁ, Rafael Ángel: *El MERCOSUR y la Defensa. ¿Es posible la construcción de una Fuerza multinacional combinada con capacidad de integrarse en el sistema hemisférico?*, IADC, Clase 46.

(NAFTA) y el Pacto Andino, el único país que aún puede ejercer una dimensión “hemisférica” es EEUU, como señala Raúl BENITEZ-MATAU¹²⁸.

Estas diferencias en la percepción de las amenazas entre los países del Hemisferio no son extrapolables ni comparables con las que presentan los Estados de la Unión Europea. En este sentido, la ESE está más próxima al análisis que realiza la OTAN sobre el tema que al de la OEA, aunque se manifiesta dispuesta a abordar los desafíos mencionados por la organización hemisférica en los campos comercial y de cooperación al desarrollo fundamentalmente. Al igual que la Alianza, la ESE enfatiza que las agresiones a gran escala con un Estado miembro resultan hoy improbables, aunque no se pueden descartar, si bien no distingue entre los conceptos de amenazas y riesgos como realiza la organización atlántica. Se refiere únicamente a las primeras como “*más diversas, menos visibles y menos previsibles*”. Y destaca cinco.

Como primera “*creciente amenaza estratégica*” sitúa al terrorismo, cuyos movimientos están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas. En este contexto, relaciona a esta amenaza con el extremismo religioso violento, cuyas causas se encuentran en la presión de la modernización, las crisis culturales sociales y políticas, y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Ello requiere la necesidad de actuar concertadamente para hacer frente a este fenómeno.

La segunda amenaza está representada por las armas de destrucción masiva que, de ser adquiridas por grupos terroristas, pueden representar el escenario más temible posible, pues simplemente un solo grupo de personas bastaría para causar daños de tal magnitud que antes sólo estaba al alcance de los Estados y sus Ejércitos.

A continuación, la ESE considera la amenaza que representan los conflictos regionales que aún persisten a nivel mundial, como los de Cachemira, los Grandes Lagos y la península de Corea, e incluso otros conflictos más cercanos al área geográfica europea, como los de Oriente Medio.

¹²⁸ BENITEZ MATAU, op. cit., p. 16.

Posteriormente, la ESE aborda la amenaza que representa la descomposición del Estado, que es normalmente fruto del mal gobierno, el abuso de poder y la debilidad de las instituciones. Otros conflictos civiles, como los de Somalia, Liberia y Afganistán, “*corroen a los Estados desde dentro*” y ello es objeto de preocupación para la Unión.

Por último, la ESE considera que la delincuencia organizada es una importante amenaza interna a la seguridad, pero tiene una importante dimensión exterior a través del tráfico transfronterizo de drogas, de mujeres, de inmigrantes ilegales y de armamento. Por último, añade la piratería marítima como un nuevo aspecto de delincuencia organizada al que hay que dedicar también mayor atención.

Ahora bien, a pesar del análisis individual que realiza la ESE de cada una de estas amenazas, la UE resalta que lo más probable es que entren en liza en el contexto estratégico actual nuevas combinaciones de amenazas, como el terrorismo de masas que se alimenta de la persistencia de conflictos regionales y de la miseria; las organizaciones criminales que podrían adquirir armas de destrucción masiva, sustrayéndolas o beneficiándose de la complicidad de ciertos estados o del hundimiento de estructuras estatales, y las conexiones entre fundamentalismos religiosos, mafias internacionales y ciberterrorismo, entre otros aspectos¹²⁹.

En consecuencia, considera que es necesario abordar tan amplia panoplia de amenazas con una variedad de instrumentos, políticos y diplomáticos, económicos y financieros, policiales y militares, pues entiende que ninguna de las amenazas es netamente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares. Y lo relata de la manera siguiente:

“La proliferación de armamento puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente, al mismo tiempo, a las causas políticas subyacentes. La lucha contra el terrorismo puede requerir una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros. En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos

¹²⁹ SOLANA MADARIAGA, Javier, “Discurso del Alto Representante de la Unión Europea en la Reunión Conjunta de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Parlamentos Nacionales”, Bruselas, 10 de septiembre de 2003. Disponible en [Http://ue.eu.int/newsroom](http://ue.eu.int/newsroom)

militares para restaurar el orden y medios humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas. Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está preparada para responder a estas *situaciones multidimensionales*¹³⁰.

En este contexto, la ESE, a semejanza de la evolución doctrinal de la OTAN, se ha ido desarrollando para contemplar estrategias específicas para cada una de las amenazas consideradas. Destacan dos especialmente: la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva¹³¹, de 10 de diciembre de 2003, y la Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo¹³², de 30 de diciembre de 2005. Ambas comparten en común la idea de que se trata de amenazas mundiales que requieren un planteamiento mundial.

De todas las amenazas, el terrorismo ocupa una preocupación especial para la Unión, sobre todo tras ataques del 11 de septiembre de 2001 y los actos terroristas de Madrid (2004) y Londres (2005)¹³³. De ahí que manifieste su compromiso de luchar contra este fenómeno en todo el mundo, atendiendo las propuestas presentadas por las distintas Presidencias de la Unión y del Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo¹³⁴. En particular, la UE ha desarrollado una estrategia integradora de medidas a emplear en todos los pilares de la Unión, que consta de cuatro partes bien diferenciadas, a saber: prevenir, proteger, perseguir y responder eficazmente a esta amenaza.

¹³⁰ Estas medidas se contemplan dentro del objetivo estratégico primero “*hacer frente a las amenazas*” de la ESE. El segundo objetivo estratégico de la Unión Europea es “*crear seguridad en los países vecinos*”. El tercer objetivo descansa en la creación de un “*orden internacional basado en el multilateralismo eficaz*”.

¹³¹ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, Bruselas, 10 de diciembre de 2003

¹³² Council of the European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 30 November 2005.

¹³³ Esta preocupación se manifiesta, sobre todo, a raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Sobre las medidas adoptadas por la Unión desde esa fecha, véase <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33168.htm>. Destaca el Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo el 4 y 5 de noviembre de 2004, que recoge diez prioridades de la Unión para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años.

¹³⁴ El coordinador actual es el Sr. Gilles de KERCHOVE, nombrado por Javier Solana el 19 de septiembre de 2007. Información disponible en Internet:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1344&lang=es&mode=g

El primer objetivo consiste en evitar que las personas se conviertan en terroristas, abordando los factores que llevan a la propagación del terrorismo; el segundo pretende proteger a los ciudadanos e infraestructuras, reduciendo la vulnerabilidad ante atentados mediante una mayor seguridad de las fronteras, del transporte y de las infraestructuras básicas; el tercer objetivo descansa en perseguir e investigar a los terroristas a través de las fronteras de la Unión y por todo el mundo, desbaratando sus redes de apoyo e impidiendo la financiación de sus actividades; y el cuarto objetivo se refiere a la necesidad de estar respaldados para afrontar y minimizar las consecuencias de un atentado terrorista, mejorando las capacidades para abordar sus secuelas, coordinar mejor la respuesta y atender a las necesidades de las víctimas.

Mención especial merece en este último apartado la atención que dedica a los recursos y capacidades militares con los que se podrían respaldar los esfuerzos de la Unión frente a todo tipo de catástrofes y no sólo terroristas. Estos medios incluyen el transporte estratégico por aire y mar, el transporte táctico con helicópteros, las unidades sanitarias, los hospitales de campaña y la logística. En este sentido, la Unión contempla tanto el desarrollo de ejercicios multinacionales para poner a prueba las capacidades de los Estados miembros en caso de catástrofes de origen humano o natural como el desarrollo del sistema de protección civil “*dentro o fuera de la Unión*”¹³⁵.

Sin embargo, el último aspecto de la Estrategia de la lucha contra el terrorismo, dedicado a la cooperación internacional en el marco de la PESC y de las relaciones internacionales en sentido amplio, no menciona ningún tipo de diálogo político de la Unión con organizaciones del hemisferio occidental, a diferencia del establecido por la Unión con otros países, como EEUU, Rusia, India, Pakistán, Australia y Japón, e incluso con otras asociaciones de Estados, como la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), el Consejo de Cooperación del Golfo y el G-8¹³⁶.

¹³⁵ En este contexto, se ha creado un Instrumento de Financiación (2007-2013) que permitirá a la Unión respaldar la prevención, preparación y respuesta ante catástrofes de origen humano o natural con un presupuesto anual de 25 millones de euros.

¹³⁶ La Estrategia también cita otras iniciativas horizontales en el marco de las relaciones exteriores de la Unión, como el Acuerdo revisado de Cotonú, el Código de Conducta euromediterráneo contra el terrorismo (ambos en 2005) y los 11 planes de acción de la Política de Vecindad de la UE, así como la creación de capacidades de lucha antiterrorista con Argelia, Indonesia y Marruecos. Destaca el Fondo de Estabilidad (2007-2013) sobre la ayuda a la creación de capacidad de lucha antiterrorista en terceros países.

No obstante, la cooperación de la UE con organizaciones regionales y subregionales del Hemisferio no está totalmente excluida, pues la Estrategia europea contempla específicamente la posibilidad de promover la asociación internacional más allá de la Unión, particularmente a través de NNUU, las organizaciones internacionales y terceros países que son clave para profundizar en un mayor consenso internacional, en la construcción de capacidades y, en definitiva, en el reforzamiento de la cooperación para hacer frente al terrorismo¹³⁷.

De todo ello, se deduce que, ante riesgos y amenazas transnacionales y no netamente militares, se necesita una mayor y creciente cooperación internacional para hacerles frente de forma eficaz. En este contexto, todos los documentos de la OTAN, de la OEA y de la UE comparten en común la idea de que los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad constituyen una grave y seria violación de las libertades fundamentales, de los derechos humanos y de los principios de libertad y democracia, ante los cuales sus Estados miembros no pueden ni deben permanecer impasibles. En consecuencia, deben esforzarse para aplicar las medidas oportunas que permitan garantizar un verdadero espacio de paz y estabilidad no sólo en el interior de sus fronteras sino también en colaboración con las organizaciones internacionales de las que forman parte y con las que comparten desafíos similares.

3.4. Escenarios de actuación

“Las crisis pueden amenazar con terminar o al menos afectar seriamente al funcionamiento democrático¹³⁸”.

José Miguel INSULZA

Uno de los cambios más visibles en el seno de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, particularmente en la OTAN y de la UE -a diferencia de la OEA/JID- ha sido la ampliación de los escenarios geográficos y funcionales de actuación, a medida que nuevos países miembros se han ido sumando a sus proyectos político-militares, aprovechando la

¹³⁷ Véase ANEXO 5.

¹³⁸ INSULZA, José Miguel, *Informe Anual del Secretario General*, op.cit., p. xii.

indefinición de los límites de Europa y a la luz de las nuevas necesidades de tratar las nuevas amenazas a la seguridad más allá de sus tradicionales áreas de responsabilidad.

En efecto, la gestión del cambio estratégico en Europa tras la desaparición del bloque del Este ha llevado consigo la reasociación de las dos mitades de Europa, sobre todo a raíz de las dos “maxiampliaciones” llevadas a cabo por la OTAN y la UE en 2004¹³⁹, y de la concesión del estatuto de socios a Estados e instituciones de otras áreas regionales¹⁴⁰. En cambio, la membresía de la OEA y de la JID ha estado constreñida a los países de un espacio geográfico perfectamente delimitado, si bien ambos organismos han extendido en los últimos años el estatuto de socios a un importante conjunto de países – 60 en el caso de la OEA¹⁴¹ - principalmente de Europa, así como a Japón y China.

Sin embargo, sólo a raíz del 11 de septiembre de 2001 la OTAN y la UE dejaron de tener una visión exclusivamente eurocéntrica de los asuntos de seguridad para abordar otras demandas a nivel global en diferentes áreas geográficas, lo que les diferencia de las aspiraciones propiamente regionales de la OEA/JID. En este contexto, la atención principal de la organización atlántica y de la UE se está centrando particularmente en dos líneas de acción: el desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz y la coordinación de respuestas ante emergencias civiles.

En el campo de las misiones de paz, fuerzas militares de la OTAN y componentes civiles y militares de la UE están contribuyendo a gestionar crisis y prevenir la expansión de la inestabilidad en distintas áreas regionales, como los Balcanes, Oriente Medio y Afganistán, entre otras, colaborando con sus socios regionales o extrarregionales, como más adelante se explica. En cambio, la OEA /JID reconoce que su contribución a la paz y seguridad mundiales a través de misiones mantenimiento de la paz se realizará a través de la aportación que realicen sus Estados miembros en operaciones de esta índole en el marco de Naciones Unidas¹⁴², como ocurre

¹³⁹ Actualmente, 26 países participan en la OTAN y 27 en la Unión Europea. En abril de 2004, las nuevas fronteras de la OTAN se extendieron hacia Lituania, Letonia, Estonia, República Eslovaca, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria. En mayo de ese mismo año, diez nuevos países se sumaron a la UE. A excepción de estos dos últimos, Chipre, Malta, Polonia, Hungría y la República Checa. Estos tres últimos ingresaron en la OTAN en 1999. Finalmente, Rumanía y Bulgaria ingresaron en la UE en 2007.

¹⁴⁰ Este aspecto se desarrollará en el capítulo IV de esta tesis.

¹⁴¹ En el caso de la JID, solamente España y Dinamarca tienen el estatuto de socios.

¹⁴² “Declaración sobre seguridad en las Américas”, op.cit., párrafo 21.

actualmente en Haití. Sin embargo, como ha señalado José Miguel INSULZA, secretario general de la OEA, no se puede obviar que los organismos regionales internacionales deben y pueden trabajar más coordinadamente para lograr mejores resultados en este ámbito.

Por otro lado, la OTAN y la UE disponen también de sólidos instrumentos para hacer frente a los desastres naturales o de origen humano, lo que les permite coordinar asistencia humanitaria ante situaciones provocadas por inundaciones, terremotos, etc. Por ejemplo, la labor de la Alianza en este campo se ha materializado en Ucrania, la República Checa, EEUU, Grecia, Turquía y Pakistán y, a través del Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres (*EADRCC, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*)¹⁴³, ha colaborado con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para atender a los miles de refugiados albaneses y kosovares durante el conflicto de los Balcanes. De igual forma, el EADRCC ha contribuido a crear un inventario de capacidades nacionales para ponerlas a disposición del Estado que sufre la catástrofe. Este inventario se ha utilizado más recientemente en apoyo a los Juegos Olímpicos de Atenas de 2004. Otros procedimientos incluyen la realización de ejercicios multinacionales para mejorar la interoperabilidad de unidades de respuestas nacionales así como la cooperación civil-militar entre los aliados y sus socios¹⁴⁴.

En el caso particular de la UE, el Mecanismo Comunitario de Protección Civil facilita la cooperación entre sus Estados miembros para responder de forma urgente ante catástrofes y emergencias complejas¹⁴⁵ cuando así lo solicita la nación afectada. Este Mecanismo, cuyo principal instrumento es el Centro de Información y Monitoreo (MIC), ha atendido más de veinte emergencias, incluso a nivel global. Destaca la asistencia ante el hundimiento del petrolero “*Prestige*” en aguas españolas en 2002; los terremotos de Argelia e Irán de 2003, de Marruecos en 2004 y Pakistán en 2005; el tsunami en Asia durante 2004 y 2005; los incendios de Portugal,

¹⁴³ Información disponible en [Http://nato.int/eadrcc/home.htm](http://nato.int/eadrcc/home.htm)

¹⁴⁴ En este sentido, el profesor Richar DOWES, del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, resaltó la importancia del ejercicio “*Combined Endeavor*”, en el que participaron 9 países de la OTAN y 44 países socios para la colaboración humanitaria, en su conferencia “Interoperabilidad e integración de Esfuerzos”, CHDS, Washington DC, 4 de octubre de 2007

¹⁴⁵ En opinión de Ciro UGARTE, emergencias y desastres no son lo mismo. En la primera, los recursos nacionales son suficientes, mientras en los segundos no. Así lo manifestó en la conferencia titulada “Consideraciones de salud en preparativos para emergencia y socorro en desastres”, CID, 29 de noviembre de 2007. Por su parte, el General Luis PALOMINO RODRÍGUEZ define el desastre como el impacto de un peligro en una unidad social vulnerable. “Operaciones de respuesta de las Fuerzas Armadas en la defensa civil del Perú”, CID, 30 de noviembre de 2007.

las inundaciones de Rumanía y Bulgaria y los huracanes Katrina y Rita en EEUU en 2005. Asimismo, la Unión cuenta con un programa de formación, que incluye la realización de cursos, de ejercicios conjuntos y el intercambio de expertos, para garantizar la compatibilidad y complementariedad entre los equipos de intervención de los Estados participantes.

La OEA y la JID, sin embargo, no disponen de mecanismos de esta naturaleza ni ha desarrollado aún capacidades apropiadas y eficientes de prevención y mitigación de los efectos¹⁴⁶, a pesar de la amenaza transfronteriza que representan para el Hemisferio los desastres naturales¹⁴⁷. De ahí que se haya resaltado, en numerosas ocasiones, la impotencia la organización a la hora de ayudar y coordinar esfuerzos frente a estos desastres¹⁴⁸. En 2005, por ejemplo, hubo 27 tormentas tropicales, 15 fueron huracanes y 7 huracanes mayores, de tal manera que resulta difícil evaluar completamente los daños humanos, económicos y los efectos de todo tipo en los países afectados¹⁴⁹.

En este sentido, el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN), donde recientemente se ha incorporado la JID, representa un foro de la OEA que analiza los problemas que de ellos se derivan en coordinación con las organizaciones nacionales competentes¹⁵⁰. Por otro lado, el Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia (FONDEM) suministra auxilio de naturaleza social, humanitaria, material, técnica y financiera al Estado miembro que sufre la catástrofe, pero dispone de escasos recursos financieros para hacer frente a complicadas situaciones de emergencia. Sirva de ejemplo que, entre 2005 y 2006, la Secretaría General de la OEA destinó sólo 70.000 dólares a paliar los efectos de los

¹⁴⁶ “Declaración de Seguridad en las Américas”, párrafo 39.

¹⁴⁷ Existen, no obstante, mecanismos subregionales de cooperación, como CDERA (the *Caribbean Disaster Emergency Response Agency*), CEPREDENAC (*Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central*), así como nacionales, como FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) y el Comando Sur (SOUTHCOM) de EEUU.

¹⁴⁸ “Informe Anual del Secretario General 2005-2006”, op.cit., p.xix.

¹⁴⁹ Como señaló el profesor Julio LUNA, más de 67.000 personas mueren al año en América Latina por los desastres naturales. Conferencia “Los recursos naturales y el medioambiente en el Hemisferio”, CID, 5 de febrero de 2008.

¹⁵⁰ El CIRDN ha elaborado un “Plan Interamericano Estratégico para políticas sobre reducción de vulnerabilidad, manejo de riesgo y respuesta a desastres (IASP)”, disponible en http://www.oas.org/documents/spa/CIRDN_spa.pdf

huracanes, inundaciones y diversa actividad volcánica en El Salvador, Guatemala, Granada y Bolivia.

Ante estas carencias, Pablo GONZÁLEZ, jefe del departamento para la reducción de riesgos de la Secretaría General de la OEA, ha propuesto un conjunto de áreas en las que sería posible la colaboración entre la JID y el Colegio Interamericano de Defensa para avanzar en la atención y respuesta frente a todo tipo de desastres. Destacan, en primer lugar, la contribución del CID a la investigación y el conocimiento en este campo; la creación de una Fuerza de Tarea (*Task Force*) para estudiar el papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de riesgos, dada la experiencia acumulada ante este tipo de situaciones en muchos países del Hemisferio; la realización de proyectos específicos en los ámbitos de la alerta temprana y de las tecnologías de la información y comunicación; y, por último, en el marco de la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD), la celebración de reuniones con el Comando Sur (SOUTHCOM) de EEUU para el intercambio de conocimientos y otros encuentros especiales para analizar las lecciones aprendidas, por ejemplo, del huracán Mitch y de los terremotos más recientes de Pisco y Tabasco¹⁵¹. En su opinión, es importante que las Fuerzas Armadas se involucren con las comunidades locales en todas las fases de atención ante posibles desastres, desde la identificación del riesgo hasta la preparación de planes de contingencia y despliegue, lo que contribuiría a mejorar aún más su imagen en sus respectivas sociedades.

En definitiva, la ampliación de los escenarios de actuación de la OTAN y de la UE a otras áreas regionales, desarrollando nuevas misiones de paz y respondiendo ante situaciones de emergencia y desastres naturales, refleja que todas las amenazas, no importan lo globales que sean, como señala Martín ORTEGA¹⁵², son últimamente locales y pueden ser transregionales, afectando a numerosas sociedades, por lo que se están desarrollando y perfeccionando los medios a disposición de estos organismos, y en menor medida en la OEA/JID, para mejorar la coordinación de sus políticas con las de sus Estados miembros.

¹⁵¹ Conferencia pronunciada en el CID, 28 de noviembre de 2007.

¹⁵² ORTEGA, Martín, "Global views on the European Union", *Chaillot Paper*, nº 72, European Union Institute for Security Studies, Paris, November 2004, p. 52.

3.5. Misiones

“Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas del mundo son comunes, ya que los Estados se enfrentan en gran medida a casos similares de riesgos y amenazas, atentos, entre otras cosas, a que esos desafíos se han globalizado de un modo vertiginoso”.

Luis EDUARDO PIERRI,
General de brigada de Ejército. Argentina.

En los últimos años, se ha producido un importante cambio de orientación no sólo de las Fuerzas Armadas de todas las democracias occidentales y de los países europeos, que se han sumado más recientemente a este régimen político, sino también de sus componentes policiales, de las asociaciones civiles, e incluso del sector privado, en beneficio de la paz y la seguridad¹⁵³.

En el contexto de la OTAN, el Concepto Estratégico de 1999 y la Guía Política General de 2006 se refieren a que las fuerzas de la Alianza deben estar estructuradas, equipadas y entrenadas para llevar a cabo operaciones expedicionarias y responder así a futuras crisis más allá de su ámbito regional¹⁵⁴. De ahí que se haya pasado en los últimos años de una concepción de los Ejércitos territoriales, pesados y poco flexibles a otros más funcionales y operativos, aprovechando los avances tecnológicos en los sistemas de armas para proyectar una fuerza más ligera y flexible en todo el espectro de misiones de gestión de crisis. La creación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF, *NATO Response Force*) obedece a este nuevo paradigma¹⁵⁵.

Pero, sin duda alguna, las operaciones lideradas por la OTAN en los últimos años se han convertido en el verdadero catalizador de la transformación de la Alianza y de la defensa de sus países miembros. Desde que en diciembre de 2005 la OTAN desplegara fuerzas terrestres fuera

¹⁵³ Intervención del Coronel Edmund WOOLFORK en el CID, en donde resaltó la idea del “Partnering Vision”, octubre de 2007.

¹⁵⁴ SIMON, Jeffrey, *NATO Expeditionary Operations: Impacts Upon New Members and Partners*, Institute for National Strategic Studies, Occasional Paper 1, March 2005.

¹⁵⁵ En la Cumbre de Praga de 2004 se definió a la NRF como una “*fuerza tecnológicamente avanzada, flexible e interoperable, con elementos terrestres, navales o aéreos, capaz de ser desplegada donde sea necesario y cuando sea decidido por el Consejo*”. Párrafo 4.a de la Declaración.

del territorio aliado para implementar los acuerdos de paz de Dayton en Bosnia Herzegovina hasta la creación de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF), creada en 2003 para hacer cumplir los acuerdos de Bonn, la Alianza ha alcanzado importantes logros en operaciones militares de respuesta a crisis.

En los Balcanes, destaca el traspaso de una misión OTAN a una misión de la UE en Bosnia Herzegovina. En efecto, la Fuerza de Implementación (IFOR), desplegada sobre el terreno desde 1995, y que pasó a denominarse Fuerza de Estabilización (SFOR) al año siguiente, concluyó su misión y fue reemplazada por la operación ALTHEA de la UE a partir de diciembre de 2004. No obstante, la OTAN mantiene una presencia residual en el país y apoya todas las actividades necesarias para velar por la reforma de la defensa colaborando con la UE en materia de inteligencia. Por otro lado, la Fuerza de Kosovo (KFOR), sobre el terreno desde el 12 de junio de 1999, sigue desarrollando sus funciones, colaborando muy estrechamente con la Misión para la Administración Interina de Naciones Unidas (UNMIK). Sin embargo, una de las lecciones aprendidas de estos conflictos ha sido la necesidad de contar con un fuerte componente civil, del que carece la OTAN, que pueda asistir en la reforma judicial, policial, etc. de estas regiones. De ahí la necesidad de colaborar con otros organismos regionales.

En el Mediterráneo, la Alianza viene desarrollando la misión naval antiterrorista “*Active Endeavour*”, dentro del marco del artículo 5 del Tratado de Washington, como respuesta a los ataques de Al Qaeda contra las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001. Su misión es proporcionar escolta a buques civiles hasta el estrecho de Gibraltar, tratando de detectar, disuadir y protegerlos de cualquier actividad terrorista. En realidad, se han realizado numerosos registros a buques que navegan por aguas jurisdiccionales de un país de la Alianza, así como otras tareas de salvamento en el Mediterráneo Oriental, entre otros aspectos¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Disponible en http://www.nato.int/issues/active_endeavour/index.html

Sin embargo, la nueva frontera¹⁵⁷ de la OTAN se va a situar, a partir de agosto de 2003, en Afganistán, donde se halla desplegada la misión ISAF, que está apoyando al gobierno afgano en la reconstrucción del país, contando para ello con la colaboración de países socios no europeos.

Asimismo, la organización atlántica también ha empleado medios militares para hacer frente a situaciones humanitarias de países que no son aliados, especialmente ante catástrofes naturales. Tal es el caso del empleo de la NRF, liderada por España, para asistir a Pakistán a mitigar las consecuencias del terremoto de octubre de 2005. De igual forma, la OTAN sigue brindando su apoyo a la Unión Africana en la crisis de Darfur y realizando una misión de adiestramiento en y fuera de Irak (NTM-I, *NATO Training Mission*)¹⁵⁸.

Todo este espectro de misiones ha abierto un importante debate en el seno de la organización atlántica, especialmente en relación a las futuras tareas de la OTAN, tanto por el tipo de misión que esté dispuesta a realizar (de apoyo a la paz o humanitarias) como por su alcance o proyección hacia otras áreas geográficas. En este sentido, muchos autores hablan de la necesidad de reformar el concepto estratégico aliado para adecuar las nuevas amenazas a la seguridad a los nuevos tipos de misiones que tiene que desarrollar¹⁵⁹.

En este contexto, Jaap de Hoop SCHEFFER, secretario general de la OTAN, ha manifestado que la Alianza no pretende ser un nuevo policía mundial ni competir con NNUU. Y añade:

“In all these different missions [...] civilian and military actors must work together to reinforce each other efforts –because there can be no security without development and no development without security. We are determined [...] to develop closer cooperation not just with other international organizations, but also with individual nations, *wherever they may be located on the map*”¹⁶⁰.

¹⁵⁷ SIMON, Jeffrey, “NATO Expeditionary Operations”, op.cit., p. 14. Con la caída del régimen talibán, ISAF comenzó a operar a partir de enero de 2002, inicialmente liderada por el Reino Unido, Turquía, Alemania y los Países Bajos. La OTAN asumió el mando el 11 de agosto de 2003. Véase ANEXO 6.

¹⁵⁸ Todas las misiones pueden ser consultadas en [Http://www.nato.int](http://www.nato.int).

¹⁵⁹ National Defence University: “*Bucharest and Beyond*”, 20 de febrero de 2008. Las conclusiones de este seminario se abordaran más adelante

¹⁶⁰ Discurso de Jaap de HOOP SCHEFFER en el Centro de Estudios Estratégicos de los Emiratos Árabes Unidos, Abu Dhabi, 24 de enero de 2008. Disponible en [Http://www.nato.int/docu/speech/2008/s=80124.html](http://www.nato.int/docu/speech/2008/s=80124.html).

Pues bien, si el componente militar sobresa en todas las operaciones OTAN, las misiones lideradas por la Unión Europea se distinguen por diferenciar muy claramente entre operaciones civiles y militares de gestión de crisis.

Entre las operaciones civiles de la UE, cabe destacar las misiones de policía EUPM en Bosnia-Herzegovina y EUPAT en la República Yugoslava de Macedonia. Más recientemente, se han desplegado en Oriente Medio EUPOL COPPS en apoyo de la Autoridad Nacional Palestina y EU BAM Rafah, como enlace entre las autoridades palestinas, israelíes y egipcias para la gestión de esta frontera. En Irak, la UE está prestando ayuda humanitaria, de reconstrucción y asistencia a la transición política a través de la misión EUJUST LEX (*EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq*), sobre todo desarrollando su sistema judicial y contribuyendo a la formación de jueces y fiscales. Se trata de una misión similar a la establecida por la Unión en Georgia, conocida como EUJUST THEMIS, destinada al fortalecimiento del Estado de Derecho de este país. En este campo, la operación más reciente de la Unión es EUPOL Afganistán. De igual forma, la UE ha decidido desplegar una fuerza civil en Kosovo, EULEX Kosovo, una vez declarada su independencia¹⁶¹.

En África, se han desarrollado otras misiones, como EUPOL Kinshasa y EUSEC DR Congo, sobre la reforma del Sector de la Seguridad¹⁶² y en febrero de 2008 se ha establecido en este mismo campo la misión EU SSR Guinea-Bissau. En Asia, la UE desplegó, junto con países contribuyentes de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), la misión AMM (*Aceh Monitoring Mission*) para supervisar el alto el fuego entre el gobierno de Indonesia y el Movimiento Libre de Aceh.

Dentro de las misiones militares, la UE distingue entre las que realiza colaborando con la OTAN, como fue la Operación Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, tomando el testigo, a su vez, de la misión “Armonía Aliada” de la OTAN¹⁶³; y la que lleva a cabo

¹⁶¹ “Summary of remarks by Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at the informal meeting of EU Defence Ministers”, Ljubljana, 21 February 2008. Council of the European Union, “Address by Javier SOLANA to the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament”, Brussels., 8 April 2008. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/solana>

¹⁶² Las misiones de la UE se pueden consultar en <http://ue.eu.int/esdp>.

¹⁶³ Estos aspectos se analizan detenidamente en el capítulo 4 de esta tesis.

bajo el liderazgo de un Estado miembro. Tal fue la experiencia de la Operación Artemis, liderada por Francia en la región de Bunia (República Democrática del Congo). Dentro de ese primer modelo se encuentra la misión ALTHEA de la UE en Bosnia Herzegovina, que sucedió a SFOR, como se ha citado anteriormente.

Todo ello revela que la UE quiere contribuir a la paz y la seguridad no solamente en el área regional más próximo a sus fronteras, incluyendo los Balcanes y el Mediterráneo Oriental, sino en otros escenarios más distantes, como Afganistán, Indonesia y África¹⁶⁴. En este contexto, la UE sigue dotándose de los recursos militares y civiles que son necesarios para abordar tanto situaciones de crisis y posteriores a las crisis.

Por ejemplo, la UE ha establecido un “*Objetivo Principal 2010*” para responder militarmente a las crisis a través de los denominados “Grupos de Combate” (*Battle Groups*) y también un “*Objetivo Principal Civil 2008*”, que trata de mejorar la capacidad de la Unión para responder a crisis civiles mediante el reforzamiento de las instituciones, el apoyo civil a operaciones humanitarias, la prevención de conflictos, etc¹⁶⁵. Ambos Objetivos están solidificando la capacidad de actuación de la Unión en el ámbito de la PESD, al mismo tiempo que se refuerzan mutuamente, pues la combinación de medios civiles y militares es cada vez más necesaria a la hora de abordar las nuevas amenazas de seguridad. Y la UE está bien posicionada a este respecto.

En cambio, la OEA y la JID no disponen de mecanismos operativos para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en su propia región, a pesar de la importante contribución que realizan muchos de sus países miembros a la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Ni mucho menos contemplan la posibilidad de proyectar estabilidad fuera de su propio ámbito geográfico, como realizan actualmente la OTAN y la UE.

Varias son las razones que explican la diferente realidad hemisférica respecto a la europea o la transatlántica. Por un lado, como ha señalado el Sr. CHOIFI, embajador ante la OEA de la República de Brasil, la OEA y, por ende, la JID, son las organizaciones regionales más

¹⁶⁴ Véase ANEXO 7.

¹⁶⁵ “European Security and Defence Policy. Working for a Safer World”, *Eufocus*, Delegation of the European Commission to the USA, January 2006, p. 3

asimétricas del mundo en términos de poder político, económico, financiero, científico-tecnológico y militar¹⁶⁶. Y todo ello se traduce muy especialmente al campo de la seguridad y la defensa. Es decir, aunque todos los países cuentan con democracias representativas y economías de mercado con mayor o menor intervención del Estado, hay un desequilibrio notable entre los Estados más poderosos –EEUU y Canadá– y los más vulnerables, especialmente los países del Caribe. Por otro lado, no se ha aclarado aún en el debate hemisférico qué papel podrían jugar las Fuerzas Armadas de sus países miembros en el campo de la defensa y qué rol podrían desempeñar en el ámbito de la seguridad¹⁶⁷.

A pesar de estas notables diferencias, la OEA y la JID cuentan con un importante bagaje en lo que algunos analistas han denominado “*misiones de paz exclusivamente civiles*”¹⁶⁸. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de Colombia (MAPP/OEA) es un buen ejemplo. En este sentido, se ha logrado la predesmovilización y la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y actualmente trabaja en la etapa de posdesmovilización de este grupo armado. El objetivo último sería lograr que se lleven a cabo procesos similares de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para poner fin definitivamente al conflicto más antiguo de las Américas, que ya arrastra casi cincuenta años de historia.

Asimismo, la OEA y la JID trabajan conjuntamente en tareas de desminado humanitario. En particular, la Junta coordina y supervisa las Misiones de Asistencia para la Remoción de Minas en Centroamérica (MARMINCA) y América del Sur (MARMINAS), en apoyo al programa de Acción Integral Contra las Minas Antipersonales (AICMA) de la OEA. MARMINCA ha concluido su trabajo de remoción de minas en Guatemala y continúa su tarea en cinco sectores de Nicaragua. MARMINAS, por su parte, imparte también cursos de desminado humanitario¹⁶⁹.

¹⁶⁶ “Challenges to Democracy in the Americas and the Role of the Inter-American Democratic Charter”, Center for Strategic and International Studies and Inter-American Dialogue, May 24 2007.

¹⁶⁷ Intervención del Embajador CHOHI, representante permanente de Brasil ante la OEA, Organización de Estados Americanos, Washington DC 21 de febrero de 2008.

¹⁶⁸ LOGIOCO, Bautista, “Misión de la OEA de Apoyo al proceso de paz de Colombia, CID, 19 de febrero de 2008.

¹⁶⁹ Hasta finales de febrero de 2006, la cantidad de minas y artefactos explosivos destruidos en ambas misiones de desminado totalizan 55.367, habiéndose despejado un área total de 2.800.000 metros cuadrados. “Informe del Secretario General 2005-2006”, op.cit. p. 120. La JID se encuentra organizando un Grupo de Monitores Ineramericanos para apoyar los compromisos de la OEA en apoyo al Plan Nacional de Desminado de Colombia. [Http://www.aicma.oas.org/](http://www.aicma.oas.org/)

Por último, la OEA y la JID están prestando especial atención al campo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS). Así, en abril de 2005, la Junta participó por primera vez en el foro sobre este tema organizado por la Comisión de Seguridad Hemisférica, y se espera que sigan trabajando en ello en el futuro.

Estos elementos constituyen una agenda aún débil para la JID y la OEA en relación a las que desarrollan la UE y la OTAN en el campo de la gestión de crisis. Más recientemente, no obstante, otros organismos de la OEA se han sumado al ejercicio de tareas en el campo de la seguridad. Por ejemplo, el CICTE, en colaboración con otros comités de la OEA y agencias nacionales, ha realizado lo que denomina “*ejercicios de gestión de crisis*”. Sin embargo, su concepción es distinta a la que prima en las organizaciones europea y transatlántica, ya que no contempla el despliegue de una fuerza multinacional con componentes militares o civiles, en mayor o menor grado, para mantener o imponer la paz sino la realización de simulaciones, por ejemplo en materia de seguridad portuaria, llevando a cabo el planeamiento de contingencias ante posibles amenazas terroristas¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Inter-American Committee against Terrorism, *Counter-terrorism activities*, Newsletter 52, February 2008, p. 4

IV. MARCO INSTITUCIONAL: BASES PARA LA INTERRELACIÓN OEA/JID, OTAN, UE.

4.1. Relaciones ONU-organizaciones regionales

“We shape our dwellings and afterwards our dwellings shape us”.

Winston CHURCHIL

Considerando la famosa frase del mandatario británico, los Estados crean instituciones y organizaciones internacionales, otorgándoles unas determinadas estructuras orgánicas, funciones y misiones, que posteriormente determinan su forma de actuación y su comportamiento en la escena internacional.

En los campos de la seguridad y la defensa, esta afirmación se manifiesta más claramente, dada la naturaleza de las nuevas amenazas a la paz y estabilidad internacionales. Más concretamente, se ha podido apreciar en los últimos años en Naciones Unidas un incremento notable de las misiones de pacificación, tanto en tamaño como en mandatos, que han llegado a poner entredicho su capacidad de respuesta ante conflictos internacionales. En consecuencia, la organización universal no ha tenido más remedio que comenzar a compartir sus responsabilidades de seguridad colectiva con otras organizaciones internacionales, tal y como estipula el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y también la “*Agenda para la Paz*”, de 1992, que señala expresamente:

“In this new era of opportunity, regional arrangements or agencies can render great service in their activities are undertaken in a manner consistent with the Purposes and Principles of the Charter... The Security Council has and will continue to have *primary responsibility* for maintaining peace and security, but regional action as a *matter of decentralization*, delegation and cooperation with the United Nations could not only

lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of *participation, consensus and democratization in international affairs*¹⁷¹.

Teniendo en cuenta que las organizaciones internacionales consideradas en este trabajo difieren en mandato, capacidad y experiencias en el mantenimiento de la paz, el “*Informe Compartiendo Responsabilidades en el Mantenimiento de la Paz: Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales*”¹⁷², aprobado por la Asamblea General en 1995, abogó por un enfoque flexible en la determinación de las modalidades de cooperación, toda vez que no es posible establecer una fórmula que establezca una clara división de trabajo entre ellas¹⁷³.

Respecto a la OEA, la UE y la OTAN, el informe señala que hay suficiente base legal para la cooperación con NNUU en términos generales. Particularmente, la Resolución 49/5 del 21 de octubre de 1994 de la Asamblea General de NNUU agradeció el ofrecimiento del Presidente del Consejo Permanente de la OEA de cooperar con la organización mundial en la prevención y solución pacífica de conflictos regionales e internacionales, al mismo tiempo que solicitaba a ambas Secretarías Generales que continuaran las conversaciones a fin de firmar durante 1995 un acuerdo de cooperación entre NNUU y la OEA¹⁷⁴.

Sin embargo, hasta la fecha (mayo de 2008), los contactos entre los respectivos Secretarios Generales de la Organización universal y la OEA no se han producido ni las relaciones entre ambas instituciones han alcanzado el mismo nivel que las que mantiene aquella con la OTAN¹⁷⁵ y la UE¹⁷⁶. Si bien es cierto que la cooperación entre NNUU y los organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad es una tendencia relativamente nueva, la OEA no debe quedar al margen de la institucionalización de relaciones al más alto nivel con NNUU ni dejar invertebrada la dimensión de la gestión de crisis en sus tareas de seguridad si

¹⁷¹ *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. Report of the Secretary General, Security Council, S/25996, 15 June 1993, párr. 63-65.

¹⁷² General Assembly, “*Sharing Responsibilities in peace-keeping: the United Nations and regional organizations*” A/50/571, 17 October 1995.

¹⁷³ Así se ha venido poniendo de manifiesto en las diversas reuniones que viene celebrando NNUU con los distintos organismos regionales desde 1994. Son las UN-RG HL meetings (Encuentros de Alto Nivel entre NNUU y organizaciones regionales). ORTEGA, Martín, *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*, Chaillot Paper, n° 78, June 2005, pps. 83-93.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 9.

¹⁷⁵ Sobre las relaciones OTAN-ONU, véase “NATO’s Relations with the United Nations”, *NATO Handbook*, pps. 255-258.

¹⁷⁶ Las relaciones entre la UE y NNUU se pueden seguir en la celebración de los Consejos Europeos.

quiere participar plenamente y en condiciones de igualdad de este diálogo interinstitucional tan necesario como democratizador para las relaciones internacionales.

4.2. Relaciones OTAN-UE

“In the light of shared common values and strategic interests, NATO and the European Union are working side by side in key crisis management operations and will continue to do so...Success in these and future cooperative endeavors calls for *enhance commitment* to ensure effective methods of working together”,

Declaración de la Cumbre de la OTAN
Bucarest, 3 de abril 2008.

La OTAN y las Comunidades Europeas (ahora Unión Europea) representan dos mecanismos de cooperación entre Estados soberanos que persiguen, desde sus orígenes en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, el objetivo común de contribuir a la estabilidad y la seguridad en el continente. No obstante, si históricamente el fin primordial de la Alianza Atlántica ha sido garantizar la defensa colectiva de sus Estados miembros, el objetivo primordial de la Unión Europea ha sido proporcionar estabilidad política a través del fomento de la democracia y de la economía de mercado, primordialmente. Ambos objetivos se mantienen actualmente vigentes, pero ambas instituciones han tenido que adaptarse tras el fin de la guerra fría en 1989 y la emergencia de nuevas amenazas transnacionales, a los nuevos retos de un escenario estratégico cambiante, asumiendo nuevas responsabilidades y roles en el campo más amplio de la seguridad.

En efecto, en un mundo más interdependiente, frágil y vulnerable a nuevos riesgos y amenazas a la sociedad internacional, tanto la OTAN como la UE comprendieron que el concepto de seguridad tenía que transformarse. Si tradicionalmente sobresalió la dimensión militar del concepto, es decir, el sentimiento de un Estado soberano de proteger su territorio de la intención agresiva de otros Estados, en la nueva era internacional la seguridad requería un enfoque multidimensional, demandando mayor atención no sólo en el campo militar, sino también en los terrenos político, diplomático, económico y humanitario. En definitiva, el paradigma de la

seguridad pasó de tener un enfoque marcadamente nacional a estar directamente relacionada con la de otros Estados en la nueva era postpolar¹⁷⁷. Surge así el concepto de *seguridad cooperativa*, cuyo principal objetivo es prevenir la guerra evitando la aparición de nuevas amenazas, y que se representa a medio camino entre la *defensa colectiva*, representativa de la Alianza, y la *seguridad colectiva*, enmarcada en la ONU¹⁷⁸.

En este contexto, fue la OTAN quien inició la reformulación de las relaciones entre organizaciones internacionales a través del concepto de “*instituciones interdependientes*” que se refuerzan mutuamente, lanzado en 1990¹⁷⁹, lo que requería no sólo la adaptación interna de la institución al nuevo contexto internacional sino también la construcción de nuevas relaciones con otras organizaciones europeas, como la UE, la OSCE y el Consejo de Europa. A partir de entonces, las relaciones OTAN-UE comienzan a basarse en la complementariedad y en el reforzamiento mutuo –no exentas, en ocasiones, de recelos sobre lo que ello representa- en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, sobre todo cuando la Unión empieza a consolidarse como un actor en la escena internacional a partir del desarrollo de la PESC y, dentro de ella, de la PESD¹⁸⁰.

La Cumbre de Helsinki de la UE, celebrada en diciembre de 1999, representa el punto de partida para el establecimiento de los primeros contactos entre ambas organizaciones internacionales, pues la Unión decidió sentar las bases para poder actuar internacionalmente en misiones de gestión de crisis sobre la base de la participación voluntaria de sus Estados miembros, dejando descansar la defensa colectiva bajo la responsabilidad de la Alianza.

En consecuencia, el campo de la gestión de crisis se configuraba como un escenario de posible actuación conjunta entre la OTAN y la UE en los asuntos de seguridad. Por ello, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión se comprometieron en Feira (Portugal), en junio de 2000, a

¹⁷⁷ En este contexto, se entiende la seguridad como un juego de suma variable. Es decir, no se trata de un juego en el que uno gana lo que el otro pierde –a diferencia del concepto de poder- sino que hay espacio para la existencia de intereses comunes, la comunicación y la coordinación de políticas.

¹⁷⁸ CARACUEL RAYA, María Angustias, “Seguridad colectiva versus Defensa Colectiva”, *Ejército*, mayo 1995, pps. 5-10

¹⁷⁹ “Para avanzar en la construcción de una nueva Europa”, en “Comunicado del Consejo del Atlántico Norte, diciembre de 1990”, *Revista de la OTAN*, nº 6, diciembre 1990, p. 23. Recuérdese que ese año se había producido la invasión de Kuwait por parte de Irak.

¹⁸⁰ ARCHICH, Kristin, NATO and the European Union, *CRS Report for Congress*, January 23, 2007, p. 13.

dar los pasos oportunos para cooperar con la Alianza en este ámbito. En particular, se establecieron cuatro grupos de trabajo, que condujeron a la firma de un Acuerdo de Seguridad para el intercambio de información clasificada entre ambas instituciones, la armonización de las capacidades militares, el acceso de la UE a medios y capacidades OTAN, y la celebración de acuerdos institucionales permanentes entre ambas organizaciones. Con la firma de la “*Declaración sobre la PESD*” en diciembre de 2002 nació finalmente una asociación estratégica, que está produciendo en estos últimos años importantes resultados. Por ejemplo, el éxito de la primera misión en la historia de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia¹⁸¹; el correcto desempeño de su misión actual de fuerzas europeas en Bosnia-Herzegovina¹⁸², contando como la anterior misión con medios y capacidades OTAN¹⁸³; el apoyo de ambas organizaciones a la Unión Africana (UA) para la resolución del conflicto de Darfur y, más recientemente, la cooperación entre ISAF y EUPOL en Afganistán¹⁸⁴.

Como datos reveladores de estos compromisos, más de 60.000 efectivos de la Alianza y de naciones socias de la OTAN se encuentran desplegados en misiones aliadas¹⁸⁵. Por su parte, la UE ha realizado dieciocho operaciones en tres continentes, que abarcan desde las clásicas misiones de mantenimiento de la paz, hasta las misiones de control de fronteras, de reforma del sector de la seguridad, de policía y de reforma judicial, entre otras. En total, más de 10.000 personas están desplegadas en misiones de la Unión en el exterior, lo que no es muy significativo en cantidad, pero sí es importante en calidad, dada la sofisticación a la que han llegado las nuevas misiones internacionales, como ha señalado Javier SOLANA¹⁸⁶.

Como se puede apreciar, el escenario hemisférico ha quedado al margen del devenir de las políticas de la OTAN y de la UE. Sin embargo, dos tendencias se aprecian en relación a este

¹⁸¹ La OTAN decidió transferir la misión Armonía Aliada a la Operación Concordia de la UE.

¹⁸² De la misma manera, la misión de la OTAN de la Fuerza de Estabilización dio paso a la misión ALTHEA de la UE.

¹⁸³ National Defense University, “NATO and the European Union: Improving Practical Cooperation”, Institute for National Strategic Studies, March 20-21, 2006, pps. 3-7.

¹⁸⁴ Council of the European Union: “Summary of remarks by Javier SOLANA, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy at the Informal Meeting of EU Defence Ministers”, Ljubljana, Slovenia, 22 February 2008, Brussels, 22 February 2008, S075/08.

¹⁸⁵ Véase párrafo 5 de la Declaración de la Cumbre de Budapest, Press Release PR/CP (2008)049.

¹⁸⁶ SOLANA, Javier, “Europe in the World: The Next Steps”, Oxford, 28 February 2008. Disponible en [Http://www.consilium.europa.eu/solana](http://www.consilium.europa.eu/solana)

particular. Por un lado, el deseo de ambas organizaciones de invertir en nuevas asociaciones internacionales y regionales para luchar contra las nuevas amenazas y, por otro lado, una mayor aportación de países del hemisferio a misiones de paz lideradas por organismos internacionales.

En este sentido, los documentos de la OTAN y de la UE revelan sus deseos de reforzar sus políticas de asociaciones y de cooperación con organizaciones internacionales. Como ejemplo, la reciente Cumbre de la OTAN de Bucarest, celebrada el pasado del 3 de abril, ha resaltado lo siguiente:

“Many of today’s security challenges cannot be successfully met by NATO acting alone. Meeting them can best be achieved through a *broad partnership with the wider international community*, as part of a truly comprehensive approach *based on a shared sense of openness and cooperation as well as determination on all sides*. We are resolved to *promote peace and stability*, and to *meet the global challenges* that increasingly affect the security of all of us, by *working together*”¹⁸⁷.

Por otro lado, las políticas de seguridad y defensa de algunos Estados del Hemisferio se han orientado más claramente hacia la participación en misiones lideradas por organizaciones subregionales, regionales o la propia ONU. Por ejemplo, Argentina, Chile, Brasil y Canadá han participado en contingentes multinacionales en Bosnia-Herzegovina, Kosovo y el Congo, bien bajo mando aliado o de la Unión, al mismo tiempo que están asumiendo mayores responsabilidades en la promoción de la paz y la seguridad en su propio continente, como representa la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH), bajo liderazgo brasileño. Este incremento del rol latinoamericano en MINUSTAH se complementa con el que han realizado nueve países del CARICOM para proveer seguridad para la Copa Mundial del Criket de 2007, así como con las consultas sobre seguridad entre países centroamericanos a través de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC).

A la luz de estas experiencias, el paso de esquema de cooperación subregional a otro hemisférico en el campo de la seguridad podría representar una nueva oportunidad para que la OEA y la JID se sumen a los nuevos mapas mentales de participación y cooperación entre

¹⁸⁷ “Bucharest Summit Declaration”, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Bucharest, 3 April 2008. Press Release PR/CP (2008) 049, párrafo 4.

organizaciones internacionales para gestionar la paz y la estabilidad en la nueva era internacional. Como dijo EINSTEIN, la política es más difícil que la física. Ello puede parecer más cierto en el campo de la política exterior y mucho más en el ámbito de defensa. De lo que no hay duda es que la introducción de nuevos enfoques cooperativos en materia de seguridad produce réditos beneficiosos para las organizaciones internacionales, sus Estados miembros y, por ende, para la Comunidad Internacional en su conjunto.

4.3. Relaciones EEUU-UE

“So if America is increasingly defining EU-US relations by what we can do together to promote democracy and freedom, it is because we have shown *we can deliver results on the world stage*”

José Manuel BARROSO
Presidente de la Comisión Europea

Uno de los aspectos más relevantes de las relaciones entre los EEUU y la UE es el avance que se ha producido en los últimos años en el diálogo político al más alto nivel, iniciado con la firma de la “*Declaración Transatlántica*” de 1990. Desde entonces, las relaciones exteriores de ambas partes han pasado por diversas fases de entendimiento, en ocasiones, y de desencanto, en otras, cuyo impacto se ha dejado sentir tanto en la discusión de temas regionales como en el tratamiento de temas horizontales, como son las nuevas amenazas transnacionales, particularmente el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otras.

Con la emergencia de la PESC a partir de 1991, los EEUU y la UE convinieron la necesidad de ir más allá de las consultas regulares establecidas en el marco de la Declaración Transatlántica y decidieron pasar a la acción común conjunta en cuatro áreas fundamentalmente, como se acordó en la “*Nueva Agenda Transatlántica*” (NTA, en sus siglas en inglés)¹⁸⁸, suscrita en Madrid el 3 de diciembre de 1995. Estas áreas son las siguientes:

¹⁸⁸ “The New Transatlantic Agenda”. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/US/new_transatlantic_agenda/text.htm.

- La promoción de la paz y la estabilidad, la democracia y el desarrollo en el mundo.
- La respuesta común a retos mundiales.
- La expansión del comercio internacional y el fomento de unas relaciones económicas más estrechas
- La construcción de puentes a ambos lados del Atlántico.

En este contexto, las preocupaciones de seguridad para EEUU y la UE se han manifestado primordialmente en los Balcanes, el Mediterráneo y Oriente Medio, África, Asia y, más recientemente, en Afganistán e Irak. América Latina y el Caribe, en cambio, no aparecían entre las prioridades del nuevo programa transcontinental. Ha sido a partir de las últimas Cumbres UE-EEUU¹⁸⁹ cuando esta tendencia comienza a ser tímidamente revertida.

En efecto, desde que se firmaron los Acuerdos de Paz de Dayton (Ohio) en 1995, la UE ha venido trabajando estrechamente con los EEUU para proporcionar ayuda humanitaria y de emergencia, incluso fomentando la limpieza de minas y otras tareas de reconstrucción en los Balcanes occidentales, principalmente en Bosnia-Herzegovina y Kosovo. Asimismo, el Mediterráneo y Oriente Medio es una vasta región geográfica, en la que europeos y norteamericanos están aunando esfuerzos para promover la paz y la estabilidad. De hecho, parte de la agenda del llamado “*Proceso de Barcelona*”, creado por la Unión en 1995, ha sido retomada por el G-8 para proponer estrategias que persiguen un mismo fin, como la BMENA (*Broader Middle East and North Africa*), proclamada en su cumbre de 2004. Paralelamente, la UE y los EEUU son miembros del Cuarteto, junto con NNUU y Rusia, que trata de resolver definitivamente el conflicto entre Israel y Palestina. En África, tanto la UE como EEUU están comprometidos con el reforzamiento de organizaciones regionales, especialmente de la Unión Africana, proporcionando, entre otros aspectos, equipos civiles y militares para aliviar los efectos devastadores del conflicto en Sudán-Darfur.

En Asia, la cooperación entre la UE y EEUU se ha plasmado especialmente en respuesta a los efectos causados por el tsunami en el Océano Índico y el terremoto de Pakistán de 2005¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Disponible en [Http://ec.europa.eu/external_relations/us/intro/summit.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/us/intro/summit.htm)

¹⁹⁰ De la misma manera, la UE también prestó asistencia a EEUU, activando su mecanismo de protección civil, para hacer frente a las consecuencias del huracán Katrina. ¹⁹⁰ European Commission, *The European Union and the United*

Además, ese mismo año, se estableció el primer “Diálogo estratégico sobre Asia Oriental” para permitir que expertos de ambos lados del atlántico intercambien conocimientos sobre aspectos claves de la seguridad, como la emergencia de China como actor global, la situación en la península de Corea, etc.

Otros países son objeto de preocupación por parte de los EEUU y la UE. Particularmente, Afganistán sigue siendo destino prioritario de su ayuda y asistencia a la reconstrucción desde la caída del régimen talibán en 2001, lo que debe sumarse a la aportación que realizan algunos Estados miembros de la Unión a la operación “*Enduring Freedom*”, liderada por EEUU, y a la propia Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), bajo el mando de la OTAN. De igual forma, tanto la UE como EEUU están comprometidos en la resolución del conflicto de Irak, como demuestran el patrocinio de la Conferencia Internacional sobre el futuro de este país, celebrada en julio de 2005, y sus respectivas misiones EUJUST LEX e “*Iraqi Freedom*”.

Respecto a América Latina y el Caribe, las relaciones entre la UE y EEUU se centran primordialmente en los problemas económicos, sociales y de gobernabilidad de la región, como se abordan en las diversas Cumbres UE-EEUU celebradas hasta la fecha¹⁹¹. De hecho, la última reunión, celebrada en Washington en abril de 2007, señala específicamente:

“We will work with countries in the region to *deliver the benefits* of good governance; improve education, healthcare and housing; and reduce poverty by creating jobs. We will support human rights, freedom of the press and free speech in the region. In particular, we will support the Cuban people as they seek to exercise these same rights. We will continue to work with Latin American countries to advance agreements that will foster regional integration, accelerate economic growth, promote development and foster democracy”¹⁹².

En definitiva, esta declaración de intenciones representa sobre todo el compromiso de EEUU y de la UE de seguir contribuyendo al desarrollo y a la gobernabilidad de la región,

States, Global Partners, Global Responsibilities, Delegation of the European Union to the United States. Disponible en internet (fecha de consulta: 10 febrero 2008): [Http://www.eurunion.org](http://www.eurunion.org).

¹⁹¹ Disponible en: http://ec.eurpa.eu/external_relations/us/intro/summit.htm

¹⁹² “Promoting Peace, Human Rights and Democracy Worldwide”, *Hampton Roads International Security Quarterly*, Portsmouth, July 15, pps. 27-31.

persiguiendo los Objetivos del Milenio¹⁹³, más que a trabajar conjuntamente en el ámbito de la seguridad a través de la cooperación política. Y ello a pesar de que, entre los retos globales que figuran en el “*Plan de Acción UE-EEUU*”, se encuentran la lucha contra el crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo, verdaderas amenazas comunes al bienestar de todos sus pueblos.

Varias son las razones que ayudan a explicar la ausencia del tratamiento de los aspectos de seguridad del Hemisferio y particularmente en las agendas de trabajo en las reuniones UE-EEUU. Tradicionalmente América Latina ha importado poco a los estadounidenses. Según una reciente encuesta de opinión, la mayoría de los norteamericanos ve a la región negativamente a través de la lente de la inmigración. Sólo el 7% de ellos considera que es la más importante para EEUU, a pesar de que los hispanos ya representan la mayor minoría del país. Para los estadounidenses, la región de más importancia es Oriente Próximo (43%), seguido del Sudeste Asiático (20%) y, en tercer lugar, Europa/Rusia (12%)¹⁹⁴.

Para algunos analistas, además, la UE se percibe como un “poder blando” que sirve de contrapeso al “poder duro” de los EEUU, cuyas prioridades están en otras áreas regionales – principalmente Oriente Medio como se ha citado anteriormente- y que ha canalizado durante el ejercicio de su última presidencia a través del ejercicio de acciones unilateralistas¹⁹⁵. En cambio, la Unión defiende a nivel internacional posiciones multilateralistas, que descansan en la idea de crear una sociedad internacional fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y con un orden internacional basado en el respeto al derecho internacional. En este contexto, Stephen FLANAGAN hace una diferenciación entre la concepción multilateral europea, basada en un “*effective multilateral system*” y la de EEUU, fundamentada en un conjunto de “*effective multilateral actions*”¹⁹⁶.

¹⁹³ European Commission: *The European Union and the United States, Global Partners, Global Responsibilities*, Delegation of the European Union to the United States. Disponible en [Http://www.eurunion.org](http://www.eurunion.org).

¹⁹⁴ “América Latina importa poco a los estadounidenses”, en *El País*, 30 de enero de 2008.

¹⁹⁵ La Guerra de Irak presentó un punto de inflexión en las relaciones entre los norteamericanos y los países europeos. Vease especialmente los libros de KAGAN, Robert, *Poder y debilidad: Europa y EEUU en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid, 2003; y de NYE, Joseph, *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003.

¹⁹⁶ FLANAGAN, Stephen, “Sustaining US-European Global Security Cooperation”, *Strategic Forum*, National Defense University, nº 217, September 2005, p. 2

Para otros expertos, el pasado sigue siendo también un factor muy importante en las políticas de seguridad y defensa de los Estados del Hemisferio. Es decir, los gobiernos de la región han estado históricamente más preocupados en mantener el control de la soberanía y en la defensa de intereses nacionales, siguiendo estrategias de suma cero en sus relaciones con sus países vecinos, que en establecer estrategias cooperativas para avanzar en la paz y en la estabilidad regional¹⁹⁷.

Sin embargo, esta diferenciación entre los fines que comparten la Unión y EEUU -como son la democracia, el Estado de Derecho, la lucha contra las nuevas amenazas etc.- y los medios para alcanzarlos – actuar antes y/o después de la manifestación de la amenaza¹⁹⁸- está comenzando a ser superada en esta última etapa de la Administración norteamericana¹⁹⁹. Incluso se espera que se consolide definitivamente esta tendencia a corto plazo, lo que representa una nueva oportunidad para reforzar los lazos entre la UE, EEUU y América Latina y el Caribe. El propio presidente BUSH pareció confirmar esta nueva posición durante su visita a la Comisión y al Consejo Europeo en febrero de 2005, cuando aseveró ante los representantes de la Unión:

“Nuestra sólida amistad es indispensable para la paz y el bienestar del mundo, y ningún debate transitorio, ninguna discrepancia entre gobiernos y ningún poder en el mundo logrará jamás separarnos”.

Las declaraciones del presidente norteamericano vino a reforzar la idea de que la asociación intercontinental sigue descansando en dos pilares fundamentales: la promoción del sistema democrático y la economía de mercado. Pero, como él mismo ha señalado, ha llegado el momento de que Norteamérica se asocie internacionalmente con la Unión Europea y viceversa. Sin duda, ello tendría enormes beneficios en el campo de la seguridad hemisférica, pues la nueva

¹⁹⁷ FLANAGAN, Stephen, MICHEL, Leo G., PRZYSTUP, James P, and COPE, John: “Adapting Alliances and Partnerships”, en FLANAGAN, Stephen and SCHEAR, James A.. *Strategic Challenges. America’s Global Security Agenda*, The Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington, D.C., 2008, pps. 266-268.

¹⁹⁸ CARACUEL RAYA, María Angustias, “La OTAN en su papel de vertebración del vínculo transatlántico”. En VILANOVA, Pere y BAQUÉS, Josep (coord.), *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, pps. 125-131.

¹⁹⁹ De hecho, una encuesta de la BBC señala que la imagen de EEUU mejora en todo el mundo, aumentando su influencia positiva. Su visión negativa ha caído cinco puntos. “La imagen de EEUU mejora en todo el mundo”, en *El País*, 4 de febrero de 2008.

tipología de los conflictos no admiten soluciones unilaterales sino respuestas concertadas ante amenazas comunes a ambas regiones cada vez más inciertas e impredecibles.

4.4. Relaciones Canadá-Unión Europea

“Our bilateral relations are strong,
as demonstrated by our many areas of close collaboration,
both *within our borders and beyond*”

Cumbre UE-Canadá
Berlín, 4 de junio de 2007.

Canadá y la Unión Europea mantienen unas relaciones estrechas desde los años 50, que se han ido intensificando con el paso de los años hasta llegar a una verdadera asociación estratégica. Así, en 1976, la Comunidad Europea y el país norteamericano firmaron un “*Acuerdo Marco de Cooperación Económica*”, que representó el primer acuerdo formal entre la Comunidad y un país tercero industrializado. Posteriormente, ambas partes firmaron la “*Declaración sobre las Relaciones Transatlánticas*” en 1990, que sirvió para ampliar sus contactos y establecer encuentros tanto a nivel ministerial como en Cumbres al más alto nivel. En particular, la Cumbre de Ottawa, celebrada en 1996, permitió alcanzar la “*Declaración Política sobre Relaciones Canadá-UE*”, cuyo Plan de Acción establece áreas específicas de colaboración entre ambos actores²⁰⁰.

A través de la firma de estos documentos-marco, Canadá ha reconocido que la UE representa algo más que una organización económica y que se ha convertido en un verdadero actor global. Recíprocamente, la UE también ha manifestado el gran potencial que representa Canadá para poder abordar conjuntamente los desafíos que enfrenta la comunidad internacional, especialmente en el campo de la seguridad, donde han comenzado a presentarse nuevas oportunidades de colaboración.

²⁰⁰ “The European Union and Canada: A close friendship built on common values”. Disponible en http://ec.eurpa.eu/external_relations/canada/intro/index.htm

Así, partiendo de la idea de que ambos actores comparten los mismos valores²⁰¹ y tienen intereses de seguridad comunes, Canadá y la UE firmaron en el año 2000 dos documentos de gran importancia. Por un lado, la “*Declaración sobre seguridad humana: construcción de la paz y prevención de conflictos*”, firmada en Lisboa en junio de 2000, y la “*Declaración UE-Canadá sobre Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)*”, acordada en Ottawa el 19 de diciembre de ese mismo año. Ambas representan un hito histórico en las relaciones entre una institución internacional y un tercer Estado extrarregional.

En la primera, ambas partes se comprometieron a trabajar juntas en la promoción de la seguridad humana, concepto muy desarrollado por los canadienses. En este sentido, afirmaron su deseo de integrar en sus respectivos diálogos con terceras partes y en otros foros internacionales aspectos relacionados con la construcción de la paz (*peace-building*) y en la prevención de conflictos (*conflict prevention*). Llama especialmente la atención que, entre las medidas contempladas para llevar esta iniciativa a cabo, se encuentran el reforzamiento de las capacidades de NNUU, de otras organizaciones regionales –aunque se cita únicamente a la OSCE- de organismos e instituciones subregionales y nacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil. De la misma manera, ambas partes reconocieron el importante potencial del sector privado para contribuir a la paz y a la estabilidad democrática²⁰².

En la Declaración sobre la PESD, Canadá y la UE reafirmaron que la OTAN seguirá siendo el núcleo esencial para garantizar la defensa colectiva de sus países miembros. Al mismo tiempo, decidieron establecer encuentros cuatrimestrales entre expertos de alto nivel en todos los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. En particular, se resaltan de nuevo las medidas para la prevención de conflictos y se añade la cooperación de fuerzas civiles y policiales, así como de expertos civiles, en operaciones de paz. En la Declaración se acuerda, además, que estas consultas podrían intensificarse si nuevas situaciones de crisis así lo requiere. En definitiva, la Declaración representa el compromiso político de Canadá de participar tanto en los aspectos

²⁰¹ Se resaltan especialmente los siguientes: pluralismo político, democracia, estado de derecho, derechos humanos, etc.

²⁰² “Statement on Human Security: Peace Building and Conflict Prevention”, Lisbon, June 26, 2000.

civiles como militares de la gestión de crisis en operaciones lideradas por la Unión²⁰³ con el propósito de contribuir decisivamente a la paz y la seguridad internacionales.

Posteriormente, otros temas para la cooperación se fueron sumando a las agendas de las Cumbres UE-Canadá, como son la no proliferación y el desarme, y la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Pero fue tras la aprobación de la Estrategia de Seguridad Europea en 2003, cuando Canadá manifestó más enérgicamente su compromiso de contribuir a la lucha contra estas nuevas amenazas al entender que ésta era la mejor manera de avanzar en la seguridad internacional y en el multilateralismo eficaz. En este contexto, la Cumbre de Ottawa de 2004 recogió esta aspiración y, para ello, se acordó la siguiente disposición:

“...to explore the possibility of closer coordination in other international and *regional organizations* in which they participate, including where appropriate UN specialized agencies and subsidiary organs and *regional organisations* such as the OSCE and the OECD”²⁰⁴.

Pero el avance de las relaciones entre Canadá y la UE se produce, sobre todo, a raíz de la conclusión de las negociaciones para el establecimiento del “*Acuerdo-Marco para la participación de Canadá en Operaciones de Gestión de Crisis lideradas por la Unión Europea*”, firmado en Bruselas el 24 de noviembre de 2005, y el “*Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de Canadá y la Oficina de Policía Europea (EUROPOL)*”, acordado tres días antes.

Desde entonces, Canadá ha participado en misiones de observación electoral de la Unión Europea en el Congo (África) y Aceh (Asia). Más recientemente, Canadá ha decidido formar parte de la misión de policía de la Unión Europea (EUPOL) en Afganistán, haciendo que el contingente policial del Equipo de Reconstrucción Principal (PRT) de la provincia afgana de Kandahar colabore con la misión de la Unión.

Además de la contribución de Canadá a las misiones lideradas por la UE, ambos actores están haciendo “esfuerzos combinados” para mejorar la situación de seguridad de Haití, contando

²⁰³ “EU-Canada Declaration on ESDP”, Ottawa, 19 December 2000.

²⁰⁴ “EU-Canada Partnership Agenda”, EU-Canada Summit, Ottawa, 18 March 2004., Debe recordarse que Canadá es miembro de la OEA y la UE es observadora de esta organización internacional.

para ello con el apoyo de la Comunidad Internacional, a fin de reforzar la gobernabilidad, el Estado de derecho y las condiciones de vida de sus ciudadanos. De esta manera, Canadá trata de mostrar también que, a través de su diálogo estratégico con la Unión, puede ejercer influencia, capacidad y liderazgo en las Américas, pues, al fin y al cabo, se trata del segundo país más desarrollado del Hemisferio.

Como ha señalado el Ministro de Asuntos Exteriores canadiense, Maxime BERNIER, las Américas se han convertido en una prioridad para la política exterior de su país. En este sentido, se puede apreciar que se impone un principio, que recoge igualmente la Estrategia de Seguridad Europea, que es el siguiente:

“Security in the neighbourhood equals safety at home”²⁰⁵

Sin embargo, uno de los desafíos a los que tiene que enfrentarse la clase política canadiense es cómo hacer partícipe a Canadá de los asuntos regionales si sus nacionales no comparten los retos a los que se enfrenta la región. De hecho, una reciente encuesta demuestra que los canadienses comparten más las aspiraciones de los EEUU, el Reino Unido y Francia que las de los países latinoamericanos y del Caribe. En este sentido, los francófonos canadienses consideran que México, Brasil, Chile y Colombia son los países más similares a Canadá, mientras los anglófonos consideran al Caribe como la región más próxima a su país. Por otro lado, los primeros prefieren mantener unas relaciones más estrechas con Europa y priorizan América frente a China, a diferencia de los segundos²⁰⁶.

Estos resultados en la opinión pública canadiense se deben, según el estudio de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), a la falta de información sobre el giro que se está produciendo en la política exterior de este país. El estudio concluye cuestionándose si, dadas las diferencias de percepción en la opinión pública canadiense sobre la realidad latinoamericana,

²⁰⁵ Notes for an Address by the Honourable Maxime BERNIER, Minister of Foreign Affairs, to the House of Commons: “The Americas as a priority”, Ottawa, October 19, 2007. Disponible en [Http://w01.international.gc.ca/minpub](http://w01.international.gc.ca/minpub)

²⁰⁶ Canadian Foundation for the Americas: “Canadian Perceptions of Latin America and the Caribbean”, *Survey Report*, October 2007, p.6. Disponible en: <http://www.focal.ca/publications/reports>

el país puede considerarse realmente parte de las Américas. Para responder a este interrogante, considera que es necesario que se lleven a cabo nuevas campañas de diplomacia pública con el fin de familiarizar a la población con sus intereses en la región, fomentando una mayor transparencia del gobierno sobre sus planes en la región. Después de todo, Canadá puede jugar un papel clave en las Américas si tanto los canadienses como los latinoamericanos están en el mismo barco, como señala el informe, aunque “*el esfuerzo debe comenzar en casa*”.

4.5. Relaciones América Latina y Caribe-Unión Europea

“The EU and Latin America enjoy a *strong partnership*, both politically and economically. Together, we represent nearly a billion people. Europe and Latin America are *natural partners* and these close ties are a good basis to move ahead in the years to come”

Benita FERRERO WALDNER,
Comisaria para las Relaciones Exteriores de la Unión Europea.

Las relaciones entre la UE y ALC son muy próximas, debido fundamentalmente a los lazos históricos y culturales que ambas regiones comparten. La Unión no sólo mantiene una presencia en el Hemisferio a través de los departamentos y territorios de algunos de sus Estados miembros, sino también ha ido consolidando una asociación cada vez más estrecha fundamentada en la defensa común de los valores que defienden, como la protección de los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo, que se traducen en su apoyo a los esfuerzos de los países latinoamericanos y del Caribe para llevar a cabo reformas económicas y sociales así como la promoción de la integración regional.

En realidad, la Unión distingue dos tipos de relaciones con los países de la Región. Por un lado, la que mantiene con los países del Caribe²⁰⁷, fundamentalmente en el área económica, a través de la “*Iniciativa ACP*” (África, Caribe y Pacífico). Así, desde la firma de la *Convención de Lomé* en 1975 y más recientemente con el *Acuerdo de Cotonú* de 2000, quince países caribeños se benefician del programa de ayuda al desarrollo y del acceso preferencial de sus productos a los

²⁰⁷ European Union, *The EU and Latin America/Caribbean. A Deepening Partnership*, Delegation of the European Commission to the USA, July 2006, p. 3.

mercados europeos. Actualmente, la Unión está negociando Acuerdos de Asociación Económicos (EPAs, *Economic Partnership Agreements*) para fomentar la cooperación y competitividad regional entre los países ACP y facilitar su mayor participación en la economía global.

Por otro lado, Latinoamérica representa otra área primordial de asociación birregional entre la Unión y el Hemisferio. En este sentido, la Unión -anteriormente las Comunidades Europeas- inició sus lazos con América Latina a partir de los años 60 y 70 a través de una serie de iniciativas diplomáticas y acuerdos, dirigidos a promocionar la democracia, el desarrollo social, el comercio y la inversión. Pero fue tras la adhesión de España y Portugal a la Unión en 1986 cuando los lazos entre ambas regiones comenzaron a intensificarse.

Tanto el Caribe como América Latina comparten en común la necesidad de fomentar la cooperación subregional como elemento fundamental para fomentar la integración entre los Estados de la región e incluso la cooperación en sus relaciones con la Unión. La Comunidad del Caribe (CARICOM), el Foro del Caribe (CARIFORUM)²⁰⁸, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) son ejemplos ilustradores de esta tendencia subregional.

Por su parte, la Unión se ha consolidado como el principal inversor y donante en la región, así como en uno de los principales socios comerciales para algunos países, como México y Chile, con quienes firmó acuerdos de asociación en 1997 y 2005, respectivamente. Igualmente, la UE espera concluir un nuevo acuerdo de asociación con MERCOSUR, con la CAN²⁰⁹ y Centroamérica²¹⁰, al mismo tiempo que reconoce que los procesos de integración siguen evolucionando, como demuestra la reciente creación de la Comunidad Suramericana de Naciones

²⁰⁸ Esta Iniciativa fue adoptada en 2002 para preparar la integración de sus países miembros a la economía global.

²⁰⁹ La primera ronda de negociaciones se celebró en Bogotá en septiembre de 2007. El acuerdo se basa en tres pilares: político, cooperación y comercio. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, “Las negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea ya son un hecho”, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [Http://www.iadb.org/intal/](http://www.iadb.org/intal/). Por su parte, el CAN y MERCOSUR celebraron un Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio CAN-MERCOSUR en 1998. Disponible en [Http://www.iadb.org/intal/](http://www.iadb.org/intal/)

²¹⁰ El Acuerdo de Asociación pretende impulsar el diálogo político, la cooperación y el comercio entre las dos regiones. La Comisión ha presentado propuestas que abarcan desde la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado hasta el fortalecimiento de la democracia, el funcionamiento de la justicia o la protección de los derechos de los indígenas y las mujeres. “Centroamérica y Europa reanudan las negociaciones en base a una asociación”, en *El País*, 26 de febrero de 2008. Disponible en [Http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica)

(UNASUR), por lo que debe seguir adaptando sus objetivos a la nueva realidad regional e internacional.

Todas estas iniciativas revelan que se está diseñando un complejo tejido de relaciones políticas, económicas y sociales a nivel subregional que, en opinión de John COPE, es el mejor camino para enfrentar agendas comunes²¹¹. Sin embargo, no se puede descartar que las relaciones entre LAC y la UE puedan evolucionar en el futuro para tratar asuntos de seguridad en el ámbito hemisférico, extrapolando el diálogo político actual entre la Unión y los distintos acuerdos subregionales al marco propio de la OEA. Las Cumbres celebradas hasta el momento -Río de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006)- permiten vislumbrar la posibilidad de un nuevo margen de maniobra respecto a este particular²¹². En este sentido, la Cumbre de Viena recogió la siguiente determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno.

“We will *expand and deepen* EU-Latin America/Caribbean cooperation in all areas in a spirit of mutual respect, equality, and solidarity. Building on our special historical and cultural links, we are determined to maximize the potential for joint action between our regions”.

Esta declaración muestra la determinación de la Unión de seguir trabajando conjuntamente con los países de la región en los desafíos comunes que comparten. No obstante, la Unión ha manifestado que, si bien está preparada para asumir ese compromiso con América Latina, como demuestra los considerables fondos destinados a la región en las “*Perspectivas Financieras 2007-2013*”, también espera a cambio un compromiso firme por parte de sus Estados de trabajar en este sentido.

Mientras tanto, la Comisión Europea ha desarrollado una estrategia que toma en cuenta la diversidad latinoamericana, estableciendo un enfoque diferenciado en sus relaciones entre dos

²¹¹COPE, John, “A Prescription for Protecting the Southern Approach”, *Joint Force Quarterly*, no. 42, 2006, pps. 17-21.

²¹² Salvando las notables diferencias entre las diferentes realidades regionales, debe recordarse que la UE dispone de estrategias para la cooperación en materia de paz y seguridad con otras áreas regionales. Debe destacarse, particularmente, la Estrategia de la Unión Europea para África, adoptada el 16 de diciembre de 2005. La extensión del diálogo y la interacción de la Unión a la OEA podría ser mutuamente beneficioso para ambas partes, especialmente en los campos de “*democracy-building*”, prevención y resolución de conflictos, y de lucha contra las nuevas amenazas comunes a la seguridad.

grupos de países. Por un lado, aquellos que requieren una mayor colaboración de la institución europea en el marco de las políticas de desarrollo y, por otro lado, aquellos países “emergentes”, que están jugando un papel clave tanto en la región latinoamericana como a nivel mundial. Por consiguiente, ha presentado propuestas para revitalizar la asociación entre la Unión y los países latinoamericanos que se resumen en cuatro pilares fundamentales: aumentar el diálogo político entre las partes; crear las condiciones favorables para la inversión y el comercio; contribuir a la estabilidad y a la prosperidad regional; e incrementar la comprensión mutua entre ambas regiones.

Más particularmente, la Comisión Europea recomienda aumentar el diálogo político tanto a nivel birregional, como bilateral y subregional. Para facilitar este debate, la Comisión considera importante seleccionar un número de temas de interés común. También enfatiza su deseo de compartir experiencias y cooperar de forma constructiva para lograr una mayor cohesión social en los países de la región. Para ello, está decidida a facilitar la coordinación de actividades en el seno de organizaciones internacionales, en base al principio de responsabilidad compartida, particularmente en tres campos: la lucha contra las drogas y otras formas de criminalidad, el blanqueo de dinero y la corrupción. Por último, y a requerimiento de los países concernidos, considera que la UE debe jugar un papel más importante en la prevención y gestión de crisis en América Latina. Concretamente, cita la necesidad de promover la “*transferencia de experiencias*” en estas materias, así como establecer una “*cooperación estructurada*” con la OEA y el Grupo de Río sobre temas que pertenecen al área de responsabilidad comunitaria y otras propias de la PESC²¹³. Por último, la Comisión destaca el objetivo de crear un área de educación superior entre las dos regiones, a través de los programas *Alban*, *Alfa* y *Erasmus Mundus*, en los que participarán más de 4000 profesores y estudiantes latinoamericanos durante los años 2007 al 2013.

Entre todos estos objetivos, la próxima Cumbre UE-ALC, que se celebrará en Perú el 16 de mayo de 2008, se centrará en dos grandes bloques de temas primordialmente: la pobreza, la desigualdad y la inclusión, por un lado, y el desarrollo sostenible, que incluye el cambio

²¹³ Especialmente interesante es el capítulo dedicado a “Joint action on conflict prevention and crisis management”. European Commission, *A Stronger Partnership Between the European Union and Latin America*, Com (2005) 636 final, p. 16.

climático, el medio ambiente y la energía, por otro²¹⁴. La nueva Cumbre representará, sin duda, una nueva oportunidad para reiterar la importancia de las relaciones entre la UE y ALC, así como la convergencia de objetivos entre dos socios naturales que desean conjuntamente abordar los desafíos regionales y globales.

4.6. Hacia la proyección exterior de la OEA/JID.

“If we do not have *strong institutions* (political, commercial, financial and others), globalization will have some problems”.

José GOÑI²¹⁵
Ministro de Defensa de Chile

A diferencia de la OTAN y de la UE, que han comenzado a asumir un papel más relevante en el tratamiento de asuntos de seguridad internacionales, actuando más allá de su propio ámbito regional, la OEA y la JID han enfocado sus acciones exclusivamente en su propia región geográfica, manteniéndose sus Estados miembros muy lejos de la cooperación sistemática y práctica de aquéllas en el campo de la seguridad y, más aún, en el de la defensa.

Ahora bien, el hecho de que América Latina y el Caribe cuenten con un legado histórico de militarización en respuestas a conflictos internos e inestabilidad no debe condicionar su futuro. Si bien es cierto que todos los gobiernos de la región, a excepción de Cuba, cuentan con líderes elegidos democráticamente, aún no hay una clara diferenciación en algunos países del Hemisferio sobre las tareas a desempeñar por sus fuerzas armadas y de seguridad, lo que hace difícil elevar la cooperación multilateral al ámbito hemisférico.

Para algunos, las fuerzas armadas latinoamericanas se han sumado en los últimos años a misiones de seguridad interna que obstaculizan el fortalecimiento de instituciones civiles e

²¹⁴ “EU/LAC Lima Summit, 16 May 2008”, Disponible en > [Http://ec.europa.eu/world/lac/index.htm](http://ec.europa.eu/world/lac/index.htm).

²¹⁵ GONI, José, “Ethics and Strategic Leadership”, National War College, Washington DC, 8 de abril de 2008

incluso ponen en peligro la propia democracia²¹⁶. Para otros, el incremento de las amenazas a la seguridad genera nuevas demandas de participación de este aparato estatal por contar con los medios y los recursos humanos y materiales para hacerles frente, así como para mitigar sus efectos. No obstante, defienden que la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública debe realizarse con estricto cumplimiento de la legalidad vigente y el pleno respeto de los derechos humanos²¹⁷.

No cabe duda de que, en este debate abierto, las asimetrías existentes en la región complican cualquier iniciativa de cooperación multilateral pero, sin duda, la hacen cada vez más necesaria. En este sentido, se ha sugerido que, para que la OEA tenga futuro, debe ser actuar *ad intra* y *ad extra*, incrementando su capacidad de actuación dentro del Hemisferio para anticipar una situación de crisis y adoptar las medidas preventivas y reactivas necesarias para sufragarlas²¹⁸, contando para ello con todos los medios, incluido el instrumento militar, y con la asistencia internacional de otras organizaciones internacionales, si fuera necesario²¹⁹.

De igual forma, se ha llegado a plantear que otros instrumentos hemisféricos, como el Tratado de Río y la JID, están obsoletos o deben ser readaptados²²⁰. Respecto al primero, se estima que el Tratado no da respuestas a los actuales desafíos de seguridad, a pesar de haber sido invocado tras los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001²²¹, ni integra a todos los Estados de la OEA en el ejercicio de sus obligaciones, pues algunos países del Caribe no lo han firmado o

²¹⁶ CHILLIER, Gastón, y FREEMAN, Laurie, El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia, Washington Office on Latin America (WOLA), julio 2005, p. 2.

²¹⁷ PEREZ MOLINA, Otto, “Los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y las Fuerzas Armadas en el Hemisferio”, Conferencia pronunciada en el Seminario “Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Influencias globalizantes en el contexto del sistema interamericano”, CID, 8 de abril de 2008.

²¹⁸ CEPEDA, Fernando and HAKIN, Peter, “Responding to the Hemisphere’s Political Challenges”, *Report of the Inter-American Dialogue Task Force of the OAS*, Inter-American Dialogue June 2006, p. 1. La actuación de la OEA en el conflicto entre Colombia y Ecuador debe ser resaltada.

²¹⁹ Este aspecto se desarrolla en el documento de NNUU, General Assembly, “*Sharing Responsibilities in peace-keeping: the United Nations and regional organizations* A/50/571, 17 October 1995. Como antecedente de cooperación transregional, sirve de ejemplo el establecimiento de relaciones de la OTAN y la UE con la Unión Africana, consideradas en este estudio.

²²⁰ CEPEDA, Fernando, op.cit. p. 2.

²²¹ Resolución 23/RES.1/01 de la 23ª Reunión de Consulta de Ministros de RREE del 21-09-2001 y la del 16-10-2001 de la 24ª Reunión.

no lo han ratificado, como es el caso también de Venezuela y Canadá²²². Por su parte, México decidió quedar fuera del Tratado de Río en septiembre de 2002, argumentando que el país no confronta ya ningún enemigo extracontinental.

Aunque aún no se han realizado estudios sobre qué hacer con el Tratado de Río²²³, a pesar del mandato establecido en la Declaración de Seguridad de las Américas, no ocurre lo mismo con la JID. En particular, tras su reconocimiento como entidad de la OEA en marzo de 2006, su Estatuto contempla un conjunto de importantes funciones que presentan para la institución un enorme potencial. Entre ellas, el artículo 3.j establece la siguiente:

“Establecer directrices para acuerdos de cooperación entre la JID y otros organismos regionales y mundiales sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa”²²⁴.

En estos dos últimos años, sin embargo, la JID no ha adoptado ninguna medida específica sobre este particular. De hecho, el “*Plan de Metas y Objetivos de 2008-2016*”, presentado al Consejo de Delegados el 23 de enero de 2008, identifica este aspecto como uno de los problemas que tiene la institución y que pretende subsanar a través de un conjunto de medidas destinadas a alcanzar la siguiente meta: “*proyectar y promover a la JID en el ámbito internacional por medio de la cooperación e interacción con otras organizaciones regionales y mundiales de naturaleza similar y/o relacionada*”²²⁵. Las medidas son las siguientes:

- Dar a conocer a otras organizaciones regionales y globales, de naturaleza similar la capacidad de asesoramiento técnico, consultivo y educativo de la JID sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa del Hemisferio.

²²² “La seguridad en el Hemisferio”, *El Sistema Interamericano*, p. 94. Disponible en <http://www.jid.org/college/DL/DistanceLearning.php?lang=sp>

²²³ Se podría establecer un paralelismo en la situación que presentan el Tratado de Río y el Tratado Modificado de Bruselas, fundamento legal de la aun no extinta Unión Europea Occidental (UEO), a pesar de que muchas de sus funciones fueron asumidas a partir del año 2000 por la Unión Europea. Este Tratado no ha sido denunciado por las partes, por lo que sus disposiciones, particularmente el compromiso de defensa colectiva en caso de agresión armada, sigue plenamente vigente.

²²⁴ Asamblea General, Proyecto de Resolución, *Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa*, OEA/SER.P AG/doc. 6 (XXXII/E/06), 10 marzo 2006.

²²⁵ Junta Interamericana de Defensa, *Plan de Metas y Objetivos 2008-2016*, 23 de enero de 2008, X-476-S.

- Participar en las actividades programadas e interrelacionarse con organizaciones regionales y globales de naturaleza similar en temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el Hemisferio.
- Continuar propiciando la participación y colaboración de la JID en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.
- Aprovechar los viajes y visitas para dar a conocer las funciones de la JID.
- Publicar y distribuir un informe anual y boletines informativos sobre las actividades importantes de la JID para conocimiento de entidades y personalidades consideradas pertinentes.

Similares objetivos se plantean también en el “*Plan de Metas y Objetivos*” para el Colegio Interamericano de Defensa²²⁶. Especialmente se resaltan los siguientes:

- Promocionar al CID como foro académico para el diálogo en asuntos militares y de defensa, el sistema interamericano y disciplinas conexas.
- Utilizar las capacidades que brinda la tecnología para el intercambio virtual con otras instituciones.
- Desarrollar seminarios y conferencias con otras entidades regionales e internacionales.
- Fortalecer la cooperación académica con institutos de altos estudios del Hemisferio²²⁷.

Durante el periodo de vigencia del Plan, el Contralmirante Elis Treidler ÖBERG, presidente de la JID, considera que la interacción de esta institución con los organismos regionales y mundiales, tal y como recoge su Estatuto, se debe realizar abordando el tema desde dentro del Sistema Interamericano hacia afuera y en tres niveles específicamente²²⁸. El primer

²²⁶ Véase Colegio Interamericano de Defensa, *Reglamento del CID*, 6 de noviembre de 2007.

²²⁷ *Plan de Metas y Objetivos*, op.cit., p. 5

²²⁸ Respuesta del Almirante Elis Treidler ÖBERG al cuestionario elaborado por la autora.

nivel debe perseguir estrechar las relaciones de la JID con los organismos de la OEA, como son la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Secretaría de Asuntos Multidimensionales, primordialmente. En el segundo nivel, la JID debe interrelacionarse mejor con las diversas organizaciones que tratan asuntos de defensa dentro del Hemisferio, como la Conferencia de los Ejércitos de las Américas, la Conferencia Naval Interamericana, el Sistema Integrado de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA), la Conferencia de Ejércitos del MERCOSUR, la Conferencia de las Fuerzas Armadas de América Central (CFAC) y las Conferencias Subregionales de Defensa patrocinadas por el Mando Sur de EEUU (SOUTHCOM). A ellos, el embajador estadounidense Luigi EINAUDI añade el CARICOM, dada la importante labor de seguridad que prestó durante la celebración de la Copa Mundial de Cricket en 2007²²⁹. De igual forma, la JID podría actuar como Secretaría de Apoyo de la Conferencia de Ministros de Defensa. En un tercer nivel, se perseguirá la mayor interacción con la OTAN y la UE, teniendo en cuenta que hay áreas de interés común, como los desastres naturales, las operaciones de paz²³⁰ e incluso el control de armamentos.

Exceptuando a estas últimas organizaciones, existen contactos regulares con las demás instituciones. En este sentido, se considera posible iniciar los contactos con la Alianza y la Unión en los próximos uno o dos años, aprovechando también que España y Dinamarca, miembros de ambas instituciones, son socios de la Junta Interamericana. En todo caso, corresponde al Consejo de Delegados adoptar las directrices oportunas para materializarlas, según el Estatuto, aunque actualmente se trabaja también en el Reglamento del Consejo y en el Reglamento Financiero que previsiblemente contarán con mecanismos para desarrollar las funciones establecidas en el Estatuto.

Ahora bien, la JID debe superar aún varios obstáculos para avanzar en este sentido. Por un lado, existe un notable desconocimiento en el Hemisferio y fuera de él de las actividades que desarrolla y que espera subsanar a través de una estrategia informativa para la divulgación de sus

²²⁹ Respuesta del Embajador Luigi EINAUDI al cuestionario elaborado por la autora. Washington DC, 3 de abril de 2008.

²³⁰ Estos son los temas que abordará la próxima Cumbre de Ministros de Defensa que se celebrará en el mes de septiembre en Canadá, que ha presentado en la JID una propuesta en el campo de operaciones de paz. Graeme CLARK, Intervención en el CID, 20 de noviembre de 2007. En su opinión, la JID “*no puede ser sólo un parlamento de militares*”.

acciones. Por otro, persisten, como en el pasado, limitados recursos materiales, humanos y financieros, que constriñen, a su vez, el ejercicio de actividades, al mismo tiempo que la organización desea ampliar su margen de actuación²³¹. Además, hay que superar en la OEA/JID los vaivenes entre delegaciones reticentes a desarrollar la aportación de la defensa a la seguridad hemisférica y las que deciden asumir un rol de liderazgo, como Brasil, presentando un nuevo modelo de defensa para Suramérica, respaldado por Venezuela, pero diferenciado del que representa la JID²³². Si a todo ello se añade que la JID no tiene capacidad de desempeñar un papel operativo, dado el carácter exclusivamente asesor y consultivo que le confiere su Estatuto, las limitaciones se acentúan a la hora de abordar futuras actividades en el campo de los desastres naturales o las operaciones de paz, como ha propuesto la delegación de Canadá²³³.

En resumen, el desafío que presentan la OEA y la JID es lograr una mayor y mejor comprensión de los asuntos de seguridad y defensa en el Hemisferio para avanzar posteriormente en el establecimiento de contactos oportunos con otras instituciones internacionales, como la OTAN y la UE. Lo que importa, en definitiva, es qué quieren y pueden hacer sus Estados miembros para avanzar cooperativa y solidariamente en el tratamiento de desafíos regionales y globales.

²³¹ Se considera que el presupuesto de la JID, que procede mayoritariamente de la OEA, ha experimentado una fuerte disminución a lo largo del tiempo en términos absolutos. Por ejemplo, en 1991 la OEA destinó a la JID 2.458.700 dólares, de los cuales 1.389.948 fueron para el CID. En 2007, el presupuesto fue de 1.450.000, de los cuales 1.100.000 fueron destinados al CID. Se considera que la diferencia es claramente insuficiente para atender las necesidades mínimas del Consejo de Delegados y de la Secretaría.

²³² “Brasil y Venezuela refuerzan su Alianza Estratégica”, en *El País*, 27 de marzo de 2007. Se habla, en particular, de crear un Consejo de Defensa Sudamericano; una especie de “OTAN” para Sudamérica. El Ministro de Defensa de Brasil informó de esta iniciativa a la JID el 20 de marzo de 2008, tratando de dar garantías de no producir una duplicidad de funciones con la institución hemisférica. El objetivo consistiría en tratar de desarrollar una política de defensa común con vistas a alcanzar un concepto de defensa, entre otros aspectos. Es interesante considerar que, uno de los compromisos asumidos por los Estados del Hemisferio en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Nicaragua del 1 al 5 de octubre de 2006, señala específicamente: “*se considera necesario fortalecer y modernizar las instituciones multilaterales existentes antes que crear nuevas instancias o estructuras para la defensa colectiva*”.

²³³ “Solicitud de Canadá de encargar un estudio sobre la viabilidad de asignar un rol a la JID de coordinar el entrenamiento para las operaciones de mantenimiento de la paz”, Consejo de Delegados, 20 de septiembre de 2007.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA UNA COOPERACIÓN TRIANGULAR OEA/JID-OTAN-UE.

“The more we are prepared,
the more we can interact with other international organizations”²³⁴

Vicealmirante Moira FLANDERS
Directora del Colegio Interamericano de Defensa

En un mundo globalizado como el actual, la OEA/JID, la UE y la OTAN se están consolidando como instrumentos indispensables de diálogo y cooperación permanentes entre sus Estados miembros en asuntos de seguridad y de defensa. A pesar de las diferencias existentes en su origen, naturaleza y funciones, las tres instituciones han experimentado una importante evolución en sus doctrinas, orgánicas y misiones para adaptarse a un escenario estratégico radicalmente distinto del que les vio nacer.

En el campo de la seguridad, se ha podido apreciar un cambio de paradigma en este concepto, que comparten las tres organizaciones internacionales. De esta manera, se ha pasado de un enfoque estatocéntrico del concepto de seguridad, como representa la “*seguridad colectiva*” y la “*seguridad cooperativa*”, centrada en la salvaguarda del Estado frente a amenazas externas, a un enfoque de “*seguridad multidimensional*” que avanza en dos direcciones: hacia arriba, concebida como un bien global que trasciende las fronteras de los Estados más allá de un ámbito regional determinado, y también hacia abajo, por cuanto se considera que es la persona el sujeto final de la seguridad y que ésta puede ser incluso contrapuesta a la de su Estado. Es en esa dimensión donde se ubica el concepto de “*seguridad humana*”, que vincula las cuestiones de seguridad a las de desarrollo. Bajo este concepto, se erige la persona (su bienestar, libertad y derechos), y no el Estado, en sujeto de la seguridad.

²³⁴ Intervención en el CID, 28 de noviembre de 2008.

Pues bien, en los últimos años, la OTAN y la UE han reconocido en sus distintos documentos estratégicos ambas direcciones del concepto de seguridad multidimensional, que se manifiestan en distintos ámbitos geográficos y en sus relaciones con distintos actores internacionales, aunque entre ellos no se encuentran el continente americano, en general, ni la OEA ni la JID, en particular. Pero mientras la OTAN se ha enfocado fundamentalmente en aspectos ligados al estrato superior de la primera dirección del concepto de seguridad multidimensional, es decir, la *seguridad internacional*, la UE se ha situado en un estrato intermedio, a medio camino entre la *seguridad internacional* y la *seguridad humana*, especialmente en sus relaciones con otros actores internacionales y en áreas geográficas menos desarrolladas. En cambio, las dos instituciones hemisféricas se han centrado históricamente en los problemas intrahemisféricos y más recientemente en la *dimensión humana* de la seguridad, pues entienden que ésta se ve amenazada en el continente no sólo por la violencia física sino también por otras amenazas a la subsistencia en condiciones de dignidad, como representa la pobreza, entre otras. No obstante, todas estas instituciones reconocen que se ha producido un ensanchamiento del concepto de seguridad, en el que, a las tradicionales amenazas militares, se suman otras de tipo económico, político, social, medioambiental, etc.

En el campo de la defensa, la OTAN se reafirma en este nuevo periodo como la garante de la *defensa colectiva* de sus Estados miembros. Así ha sido reconocido por la propia UE, que continúa desarrollando una política de seguridad y defensa con perspectivas a alcanzar, en su momento, una defensa común²³⁵, como reconoce el Tratado de la Unión y el nuevo Tratado de Lisboa recientemente aprobado y aún pendiente de ratificación. En este contexto, se puede argüir que se está produciendo una ampliación del concepto tradicional de defensa colectiva, pues ha dejado de estar vinculada exclusivamente a la defensa del territorio -en el sentido clásico del término ante una agresión armada convencional- para incluir también a las poblaciones y a las fuerzas desplegadas para hacer frente a amenazas no convencionales²³⁶.

²³⁵ Para ello, deberá culminar el proceso de absorción de la UEO por parte de la UE, una vez que se determine qué hacer con el Tratado Modificado de Bruselas y su cláusula de asistencia mutua en caso de conflicto armado.

²³⁶ La Declaración de la Cumbre de Bucarest señala específicamente: “*The principle of the indivisibility of allied security is fundamental. A strong collective defence of our populations, territory and forces is the core purpose of our Alliance and remains our most important security task*”, op.cit., párrafo 1.

Por su parte, la OEA ha comenzado a tratar los aspectos de defensa como elemento indispensable de la seguridad hemisférica, a raíz de la incorporación de la JID a su estructura institucional en marzo de 2006 y del establecimiento de nuevos lazos con la Comisión de Seguridad Hemisférica, entre otros organismos. Sin embargo, queda aún por determinar cómo se pueden readaptar las medidas colectivas estipuladas en el TIAR ante las llamadas nuevas amenazas y las que se contemplan ante actos de agresión, incluyendo ataques armados, conflictos extracontinentales e intercontinentales o cualquier otra contingencia, que puedan poner en peligro la paz y la seguridad del Hemisferio.

Asimismo, la exclusión de las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas del marco de la OEA, que actualmente se celebran fuera de su sistema -a diferencia de lo que ocurre en la OTAN y en la UE- dificulta una correcta guía política a organismos susceptibles de implementar u operacionalizar sus decisiones, como pudiera ser la JID. Sólo a través de una estrecha coordinación de las políticas exteriores y de defensa en el seno de un mismo marco organizativo, como representa la OEA, se alcanzará el éxito deseado de la acción exterior del Estado en sus relaciones internacionales multilaterales. Ambas son políticas de gobierno que deben perseguir un fin común: cumplir con los compromisos internacionales asumidos por los Estados, sean en materia de seguridad o de defensa.

Se requiere, por tanto, promover un nuevo debate dentro de la OEA para lograr consensuar una nueva definición de “*defensa colectiva de intereses*” que permita avanzar en una mayor armonización y coherencia institucional dentro del Sistema Interamericano, readaptando los instrumentos con que cuenta el Hemisferio con el fin de que sigan constituyendo pilares fundamentales de su seguridad colectiva y de su concepción multidimensional frente a las nuevas y viejas amenazas.

Y es que, como bien ha señalado Luigi R. EINAUDI, en los últimos años se ha producido una tendencia positiva a la disminución de disputas territoriales en los países de la región²³⁷. Sin

²³⁷ Entre ellos, cita el *statu quo ante bellum* entre Argentina y el Reino Unido por las Malvinas, las diferencias entre Chile y Argentina, que se disolvieron con la mediación Papal, y la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú, que permitió el desarrollo de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE), integrada por Argentina, Brasil, Chile y EEUU, actuando como garantes del Protocolo de Río de 1942. EINAUDI, Luigi, “Seguridad

embargo, no puede descartarse en el futuro que las amenazas a la seguridad, tanto las tradicionales como las nuevas, puedan seguir poniendo en peligro la estabilidad del continente²³⁸, como recoge la “*Declaración de Seguridad de las Américas*” de 2003.

Por un lado, la persistencia de conflictos no resueltos en la región puede aún conducir a la violencia fronteriza, dificultar las relaciones bilaterales y regionales, y desviar recursos destinados al desarrollo social hacia el uso militar²³⁹. Por otro lado, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos regionales representan amenazas para la región, que son igualmente compartidas por la OTAN y la UE, como reflejan sus respectivos documentos estratégicos. A este respecto, todos ellos reconocen que la cooperación internacional es una herramienta fundamental para dar una respuesta adecuada a las nuevas amenazas, en la medida en que tienen naturaleza transfronteriza, que es lo que les da su verdadera dimensión internacional. Por consiguiente, debe promoverse cualquier acción coordinada y eficaz que posibilite una mayor vinculación entre instituciones sólidas y transparentes con competencias en esta materia.

En este contexto, el establecimiento de una *asociación triangular intercontinental y transregional* entre democracias que comparten intereses y aspiraciones comunes, recogidos en sus Tratados fundacionales y canalizados a través de la OEA/JID, la UE y la OTAN, podría resultar muy positivo para el sistema internacional. Dicha relación deberá realizarse aprovechando las experiencias de estos últimos organismos internacionales en sus relaciones con terceros Estados y organismos regionales y subregionales.

Transamericana: ¿qué hace falta?”, Institute for National Strategic Studies, National Defence University, November 2007, p. 3.

²³⁸ El reciente conflicto entre Ecuador y Colombia así lo ha puesto de manifiesto. A pesar del encauzamiento del conflicto a nivel bilateral, se ha producido un incremento de la inestabilidad institucional, particularmente en Ecuador, con la dimisión del Ministro de Defensa y de su cúpula militar. “Ecuador Defense Minister Resigns: Top Military Officers Follow”, *Inter-American Dialogue's*, April 10, 2008, p. 2.

²³⁹ “La seguridad en el Hemisferio”, Curso on-line. Disponible en <http://www.jid.org>, p. 2. En la actualidad, las tres disputas territoriales existentes en la región se encuentran pendientes de resolución en la Corte Internacional de Justicia. Éstas son: la delimitación marítima entre Nicaragua y Honduras en el mar del Caribe, la disputa territorial y marítima entre Nicaragua y Colombia, y la disputa sobre derechos de navegación y otros derechos relacionados entre Costa Rica y Nicaragua.

Como referente, cabe destacar que las políticas de la UE y de la OTAN se han caracterizado tradicionalmente por no ser cerradas ni excluyentes. A través de esquemas de “*asociación estratégica*”, la participación de terceros Estados en asuntos de interés común no sólo ha sido bienvenida por ambas instituciones sino también es considerada deseable para la promoción de la paz y la estabilidad. De hecho, si la OTAN y la UE han hecho posible la cooperación cada vez más estrecha entre Estados europeos, norteamericanos y antiguos adversarios que pertenecieron en su día a bloques antagónicos en los campos ideológico, económico y militar, incluso llegando a abrir las puertas de sus instituciones, no es justificable la ausencia de relaciones con organizaciones, como la OEA y la JID, que representan a Estados democráticos defensores de los derechos humanos, de las libertades fundamentales, del desarrollo económico y social y de la búsqueda de mayor seguridad para sus pueblos. No en vano todas estas organizaciones representan a una “*civilización común*”²⁴⁰, que aspira también a mantener unas relaciones de respeto mutuo y comprensión hacia otras civilizaciones, como refleja la iniciativa “*Alianza de Civilizaciones*”²⁴¹, reconocida por la ONU, la OTAN y la UE²⁴², y otros pueblos del mundo, como estipula la Carta de Naciones Unidas.

Ante tales desafíos, la OEA y la JID tienen un futuro garantizado. Como ha señalado José Miguel INSULZA respecto a la primera -que puede hacerse extensivo a la segunda- la OEA no va a desaparecer porque “... *en su origen, fue la forma de entendimiento entre los Estados Unidos y América Latina y, en esencia, sigue siendo lo mismo*”²⁴³, a pesar de que se hayan sumado nuevos actores subregionales relevantes al Sistema Interamericano. El nuevo desafío consiste no sólo en convertir la OEA y la JID en un verdadero espacio para el diálogo entre los países del Hemisferio sino entre organizaciones internacionales capaces y dispuestas a asumir sus responsabilidades, cooperando más estrechamente en áreas de interés común en la nueva era de la seguridad global.

En definitiva, la presente tesis considera cumplidos el objetivo general y los objetivos específicos planteados en esta investigación.

²⁴⁰ Aportación del Embajador Luigi EIUNAUDI al cuestionario elaborado por la autora.

²⁴¹ Iniciativa auspiciada por España y Turquía.

²⁴² “Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, today met Jorge SAMPAIO, High Representative for the Alliance of Civilizations”, Consejo de la Unión Europea, 8 de abril de 2008

²⁴³ José Miguel INSULZA, “Visión hemisférica desde la perspectiva de la OEA”, Conferencia pronunciada en el CID, octubre de 2008.

Respecto al objetivo general, se han analizado las áreas de interés convergentes en materia de seguridad y defensa que favorecen una posible interrelación entre las tres organizaciones internacionales, en función de las asunciones recogidas en sus respectivos documentos jurídicos y concepciones estratégicas. En particular, la promoción de la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo representan el paradigma sobre el que se fundamenta la actuación de estos organismos en su propia realidad regional y en la escena internacional. Más aún, todos ellos reconocen que su responsabilidad en la nueva era global no se fundamenta en la defensa de intereses nacionales particulares de sus Estados miembros sino en los intereses colectivos de las comunidades de seguridad que representan.

En cuanto a los objetivos específicos, se ha comparado el origen y evolución de la OEA/JID, la UE y la OTAN sobre la base de sus respectivos Tratados fundacionales y sus reformas.

Si bien solo la JID nació en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y las demás instituciones se crearon una vez concluida ésta, todas ellas son sujetos de derecho que ejercieron inicialmente sus funciones en un contexto geopolítico determinado (la Guerra Fría) desarrollándolas en el marco de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, que es la organización que tiene la responsabilidad primordial en el tratamiento de los asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales, pero no tiene el monopolio en la búsqueda de soluciones a todos los problemas con ellos relacionados. Ahora bien, estas organizaciones internacionales han evolucionado de diversa forma debido fundamentalmente a la evolución de las realidades internas de sus países miembros y de los que han pasado a formar parte de sus estructuras orgánicas, así como de la transformación que ha experimentado el panorama estratégico en los últimos años, especialmente tras la caída del muro de Berlín y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y otros sucesos posteriormente.

El presente trabajo ha estudiado también los elementos determinantes de toda concepción estratégica: los intereses que defienden estas organizaciones internacionales, sus riesgos y amenazas a la seguridad, sus escenarios de actuación y las misiones determinadas por sus principales órganos de decisión política. Específicamente, se ha abordado el problema de

investigación “a”, referido a las similitudes y diferencias existentes en dichas concepciones estratégicas.

En general, se puede argüir que los organismos internacionales objeto de este estudio comparten la concepción multidimensional de la seguridad, la necesidad de promover un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz, la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, así como la búsqueda de un desarrollo económico sostenible. De igual forma, todos estos organismos presentan amenazas comunes a su seguridad, como son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los desastres naturales, los conflictos regionales y el crimen organizado, primordialmente. A ellas, se suman la pobreza, las pandemias y la exclusión social en el ámbito de la OEA. Por último, estas instituciones han ampliado en los últimos años su margen de actuación en la prevención y gestión de crisis, si bien la OTAN y la UE cuentan con más experiencia en la gestión militar de las crisis, incluso fuera de su ámbito geográfico de actuación. Sin embargo, esta misión no ha sido asumida ni por la OEA ni la JID, a pesar de que NNUU promueve la descentralización, a través de los acuerdos regionales, para la prevención y solución pacífica de conflictos.

Finalmente, el trabajo concluye analizando la articulación de relaciones existentes entre diversos actores y las distintas organizaciones internacionales, lo cual está relacionado con el problema de investigación “b”, referido a las perspectivas de cooperación triangular entre ellas. Ello está, a su vez, relacionado con una hipótesis específica, que ha quedado también demostrada. Es la siguiente: en la medida que existen valores e intereses comunes en las concepciones de seguridad y defensa de la OEA/JID, UE y OTAN, es posible y deseable la colaboración entre ellas para prevenir, controlar y responder, de la manera más eficaz posible, a amenazas compartidas en el campo de la seguridad.

En general, se considera que, ante desafíos comunes, las asociaciones regionales e internacionales pueden favorecer soluciones eficaces e integradoras que permitan hacer frente a problemas de seguridad comunes de los organismos considerados. En este sentido, el concepto de instituciones interdependientes, desarrollado por la OTAN en sus relaciones con otras organizaciones europeas, puede ser ampliado para incluir a las organizaciones hemisféricas.

Aunque cada institución tiene su propia cultura organizativa, una mayor interconexión entre ellas facilitará, sin duda, la comprensión mutua de las realidades que viven sus Estados miembros, así como la forma de afrontar desafíos comunes ante amenazas que también son comunes.

El último objetivo de esta tesis se refiere a la necesidad de determinar el procedimiento que debe dar contenido a una nueva relación triangular y transregional. Para ello, se sugieren, a continuación, un conjunto de propuestas con el fin de favorecer la interacción entre OEA/JID, la OTAN y la UE en materia de seguridad y de defensa. Las siguientes recomendaciones se refieren al *qué, cómo, cuándo, dónde, con qué medios y para qué* se debe iniciar esta aproximación.

1. Las tres instituciones deben acordar, caso por caso, una “*Declaración conjunta*” que reafirme los principios y valores que comparten y manifieste su contribución a la paz y la seguridad internacionales. El establecimiento de un *diálogo estratégico OEA/JID-UE* y *OEA/JID-OTAN* -y viceversa- contribuirá, sin duda, a hacer más eficaz el multilateralismo, que se ha consagrado como el componente esencial de las relaciones exteriores de las organizaciones internacionales y sus Estados miembros. De igual forma, dicho diálogo debe contribuir a aumentar la voz y la participación de la organización hemisférica en los asuntos internacionales.

2. Las tres instituciones deben iniciar *contactos y consultas institucionales permanentes*, a través de sus respectivas Secretarías Generales OEA *vis a vis* OTAN y UE sobre la base de los principios acordados en la citada Declaración. Dichas consultas deberán ampliarse posteriormente al establecimiento de contactos entre la JID y sus respectivos Comités Militares y Colegios de Defensa²⁴⁴, para tratar asuntos de interés común, como son los temas de desminado humanitario, operaciones de paz, emergencias civiles ante catástrofes naturales o de origen humano, control de armamentos, asistencia de material, contactos académicos, formación, etc. En este contexto, el intercambio de información entre el CICTE y el CIRDN de la OEA, el EDRCC de la OTAN, el MIC y

²⁴⁴ La UE, la OTAN y la OEA deben reforzar la comprensión mutua en asuntos de seguridad y defensa en sus respectivas áreas geográficas. Si la UE ha dado pasos en este sentido, especialmente dedicados a profesores y estudiantes para que visiten las Universidades europeas, esta acción debe hacerse extensiva a oficiales civiles y militares dedicados a los asuntos de seguridad y defensa de ambos lados del Atlántico. El CID, el ESDC y la Escuelas de la OTAN en Oberammergau y Nápoles pueden contribuir enormemente al logro de este objetivo.

ECHO de la UE, entre otras entidades, representa un gran potencial para favorecer un entendimiento común sobre desafíos comunes. Igualmente, el intercambio de visitas institucionales, la celebración de videoconferencias y la edición de publicaciones a través de la *Web* darán una mayor visibilidad a las funciones de estas instituciones hemisféricas en la escena internacional. Para ello, la creación de grupos de trabajo *ad hoc* en la OEA/JID es fundamental con el fin de perfilar acciones posibles que favorezcan esta interrelación.

3. La OEA y la JID deben continuar, a corto plazo, con el reforzamiento, *ad intra*, de sus relaciones con organizaciones que operan a nivel regional o subregional. *Ad extra*, el Consejo Permanente de la OEA y el Consejo de Delegados de la JID deberán establecer líneas de acción concretas para identificar los estándares mínimos de cooperación en áreas previamente identificadas, como pudieran ser los campos citados anteriormente, así como implementar las decisiones acordadas con organizaciones extra-regionales.

4. La OEA y la JID deben seguir fomentando la cooperación en el ámbito hemisférico para lograr avanzar hacia una mayor integración y complementariedad de iniciativas en el campo de la seguridad y la defensa, asumiendo nuevas tareas de responsabilidad. Ello requerirá una reforma de Estatutos a más largo plazo, especialmente para incluir el campo operativo de la gestión de crisis en el Hemisferio. De igual forma, para materializar el diálogo y el establecimiento de contactos con instituciones internacionales como la UE y la OTAN, la OEA y la JID deberán potenciar los medios humanos, materiales y financieros con que cuentan actualmente a través de un reparto de cargas (*burden sharing*) apropiado y responsable entre sus Estados miembros en beneficio de una mayor acción común. Un diálogo abierto en el seno del Consejo Permanente y del Consejo de Delegados es básico para organizar esta interacción.

5. La OEA/JID deben contar con una sólida base doctrinal jurídico-política para afrontar todos los desafíos de la región. Para ello, debe cumplir los mandatos de la “*Declaración de Seguridad de las Américas*”, que tienen que ver especialmente con el TIAR, y hacer evolucionar su concepto de seguridad multidimensional hacia un verdadero concepto estratégico hemisférico, que sea aprobado por sus Jefes de Estado y de

Gobierno, a fin de incluir los medios y capacidades, civiles y militares, que pueden utilizarse frente a unas amenazas previamente identificadas. Sobre este particular, la propia OTAN ha modificado en varias ocasiones su concepto estratégico²⁴⁵ y espera hacerlo en un futuro cercano, mientras la UE también ajustará su doctrina a los nuevos requerimientos de seguridad, en la que debe considerar a la OEA/JID entre los organismos internacionales con los que desea cooperar, de la misma forma que contempla a otras organizaciones regionales en su Estrategia de Seguridad.

6. Todas las medidas descritas deben estar orientadas a superar asimetrías entre los países del Hemisferio, considerando experiencias de integración y de superación de problemas mediante políticas de cohesión, desarrollo social y de seguridad. En este contexto, EEUU²⁴⁶ y Canadá (miembros de la OTAN y aliados estratégicos de la UE), España²⁴⁷ (miembro de ambas organizaciones y observador de la OEA/JID), Argentina, Chile y Brasil pueden jugar un papel clave en el establecimiento de enlaces entre las tres organizaciones internacionales.

²⁴⁵ Sobre la necesidad de actualizar el Concepto Estratégico de la OTAN, véase: Proceedings of the 2008 European Symposium, “NATO: Bucharest and Beyond, National Defense University Institute for National Strategic Studies, February 20, 2008. Disponible en:

<http://www.ndu.edu/inss/symposia/eur2008/European%20Symp.%20Final%20Report.pdf>

²⁴⁶ La “multilateralización” de las relaciones entre EEUU y América Latina, fomentando esta nueva línea de acción en su política exterior, puede ser sumamente beneficiosa para ambas partes, superando así los argumentos del siguiente artículo: ALIA 2, “Le dijeron no a la doctrina de seguridad hemisférica de Estados Unidos”, Quito, Ecuador, 22 de noviembre de 2004, Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article122915.html>.

²⁴⁷ España se ha convertido en el primer país donante extra-regional. “Palabras pronunciadas por el Embajador permanente de España ante la OEA con ocasión de la celebración de la Fiesta Nacional española”, Washington DC, 12 de octubre de 2007. Una de las líneas estratégicas de la acción exterior española en América Latina es el apoyo al desarrollo de sus capacidades, organizaciones e instituciones tanto tradicionales como más recientes. Sobre el papel de España en Iberoamérica, véase Presidencia de Gobierno, *España hoy*, Imprenta del Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <http://www.la-moncloa.es/Espana/EspaniaHoy/default.htm>. Véase también el discurso del Ministro de Defensa, José Antonio Alonso, en la Inauguración del VII Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos (AEEOSI) en el CESEDEN, 21 de enero de 2008. Disponible en <http://www.mde.es>. En este sentido, manifestó: “*Creo sinceramente que, teniendo en cuenta esa pertenencia tanto a la Unión Europea como a la OTAN, esto es especialmente importante para que España pueda desarrollar un papel umbilical entre Europa y América también en la Comunidad de Defensa, porque, en definitiva, compartimos los mismos valores*”.

SIGLAS

ACO	Mando Aliado de Operaciones
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	África, Caribe y Pacífico
ACT	Mando Aliado de Transformación
AICMA	Acción Integral Contra las Minas Antipersonales
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y Caribe
ASEAN	Asociación de Países del Sudeste Asiático
CAGRE	Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores
CAN	Consejo del Atlántico Norte
CARICOM	Comunidad del Caribe
CE	Concepto Estratégico
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo
CID	Colegio Interamericano de Defensa
CIRDN	Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales
CIVCOM	Comité de Aspectos Civiles de Gestión de Crisis
CM	Comité Militar
COLAT	Comité de América Latina
CPE	Cooperación Política Europea
CRS	Congressional Research Service
CSH	Comisión de Seguridad Hemisférica
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EDRCC	Centro de Respuestas ante Desastres Euroatlántico
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
EPA	Acuerdos de Asociación Económicos de la UE
ESDC	Colegio Europeo de Seguridad y Defensa
ESE	Estrategia de Seguridad Europea

EUMS	Estado Mayor de la Unión Europea
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FHQ	Cuartel General de la Fuerza
FONDEM	Fondo Interamericano de Asistencia para situaciones de Emergencia
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia a la seguridad
JID	Junta Interamericana de Defensa
KFOR	Fuerza de Kosovo
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia
MARMINAS	Misión de Asistencia para la Remoción de Minas en América del Sur
MARMINCA	Misión de Asistencia para la Remoción de Minas en Centroamérica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFCS	Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad
MIC	Centro de Monitorización e Información
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
NNUU	Naciones Unidas
NRF	Fuerza de Respuesta de la OTAN
NTA	New Transatlantic Agenda
NTM-I	Misión de Adiestramiento de la OTAN para Irak.
OEA	Organización de Estados Americanos
OHQ	Cuartel General Operacional
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
RIMD	Red Interamericana de Mitigación de Desastres
SICOFFA	Sistema Integrado de Cooperación de las Fuerzas Armadas Americanas
SCEPC	Comité de Planeamiento de Emergencias Civiles
SG/AR PESC	Secretario General/Alto Representante de la PESC
SOUTHCOM	Mando Sur (EEUU)

TCE	Tratado de las Comunidades Europeas
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UE	Unión Europea
UNOCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ANNAN, Kofi: *Towards a Culture of Prevention*, Carnegie Corporation of New York, 1999.

ARCHICH, Kristin and GALLIS, Paul: "NATO and the European Union", *CRS Report for Congress*, January 2007.

BROWN, Michael (ed.): *The Empire of security and the safety of the People*, Routledge, London, 2006.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y WILDE, Jaap de: *Security: a new framework for Analysis*, Boulder CO, Lynne Rienner, 1998.

CARACUEL RAYA, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra fría*, Madrid, Tecnos, 2004.

CASTELLS, Manuel y SERRA, Narcis (coord.): *Europa en construcción: integración, identidades y seguridad*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2004.

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN): *Retos de la consolidación de la Unión Europea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.

CESEDEN: *Las nuevas fronteras del mundo iberoamericano*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

CESEDEN: *Terrorismo Internacional: Enfoques y percepciones*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

DUFFIELD, Mark: *Las nuevas guerras en un mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004.

FLANAGAN, Stephen J., SCHEAR, James A., *Strategic Challenges, America's Global Security Agenda*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington DC, 2008.

GARCÍA-AMADOR, F.V. (comp.): *Sistema Interamericano a través de tratados, convenciones y otros documentos*, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General de la OEA, Washington DC., 1981.

GORDON MACE, Jean Philippe y HASLAN, Paul (ed.): *Governing the Americas: Regional Institutions at the Crossroads*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2007.

KAGAN, Robert: *Poder y Debilidad: Europa y EE.UU. en el Nuevo Orden Mundial*, Taurus, Madrid, 2003.

KALDOR, Mary: *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets, 2001.

KUGLER and FROST: *The Global Century. Globalizations and National Security*, Institute for National Strategic Studies. National Defense University, Washington, 2001.

LINDLEY-FRENCH, Julián: *Terms of Engagement. The Paradox of American Power and the Transatlantic Dilemma Post-11 September*, Institute for Security Studies, París, 2002.

MACE, Gordon, THÉRIEN, Jean Philippe, HASLAN, Paul (ed.), *Governing the Americas, Assessing Multilateral Institutions*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2007.

NATO Office of Information and Press: *Nato Handbook*, Brussels, 2001.

NATO Office of Information and Press: *Guía Completa de la Cumbre de Washington*, 23-25, abril 1999.

ORTEGA, Martín: *Global Views on the European Union*, Chaillot Paper n 72, Institute for Security Studies 2004

ORTEGA, Martin (coord): *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism*, Chaillot Paper n° 78, Institute for Security Studies, Paris, 2005..

PISSOLITO, Carlos: “La guerra contra el terrorismo internacional y los paradigmas estratégicos”,

REINARES, Fernando: *Terrorismo global*, Madrid, Taurus, 2003.

S.NYE Jr., Joseph: *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003.

SLOAN, Stanley R.: *NATO's Future: Beyond Collective Defense*, Institute for National Strategic Studies, Washington, 1995.

THOMAS, James P.: *The Military Challenges of Transatlantic Coalitions*, The International Institute for Strategic Studies, New York, 2000.

TORROJA MATEU, Helena, GÜELL PERIS, Sonia, *Los retos de la seguridad y la defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i Edicions, Universitat de Barcelona, 2007.

VILANOVA, Pere, BAQUÉS, Josep (coords.), *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellando, Madrid, 2005.

ZACCOR, Albert: *Security Cooperation and Non-State Treats: A Call for an Integrated Strategy*, The North Atlantic Council of the United States, Occasional Paper, August 2005.

OTRAS PUBLICACIONES EN REVISTAS Y PÁGINAS WEB ESPECIALIZADAS

BAILEY, Norman A: “Security for Whom, by Whom and with Whom”, The Potomac Foundation, June 2004.

COPE, John, “A Prescription for Protecting the Southern Approach”, *Joint Force Quarterly*, no 42, summer 2006..

DALY HAYES, Margareth, “*Partners of Choice? Prospects for Cooperation on the Multidimensional Security Agenda*”

EINAUDI, Luigi R., “Trans-American Security: What’s missing?”, Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, n° 228, September 2007.

FLANAGAN, Stephen, “Sustaining US-European Global Security Cooperation”, *Strategic Forum*, n° 217, September 2005.

HOFFMAN, Stanley, “Choque de Globalizaciones”, *Foreign Affairs en Español*, Otoño-Invierno 2002.

INSULZA, José Miguel, “*El potencial de América Latina en los próximos cinco años*”, *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo, 2006.

KENT, Randolph C., “International Humanitarian Crisis: Two Decades Before and Two Decades Beyond”, *International Affairs*, vol. 80, n° 5, 2004.

KHAN, Ayaz Ahmed, “Terrorism and Assymetrical Warfare. International and Regional Implications”, *Defence*, February, 2002.

OGATA, Sadako, “Human Security –Protecting and Empowering the People”, *Global Governance*, Vol. 9, nº 3, July-September 2003.

OTERO CORNU, Beatriz, “La Organización de Estados Americanos a partir del 11 de septiembre de 2001”, Center for Hemispheric and Defense Studies, REDES 2002, August 2002.

POWELL, Colin, “Estrategia de Asociaciones”, *Foreign Affairs en Español*, abril-junio 2004.

RIBANDO, Clare, “Organization of American States: A Primer”, *CRS Report for Congress*, May 11, 2005.

SORIANO, Juan Pablo y MACKAY, Donald R, “Redefining Hemispheric Security after September 11”, *FOCAL*, Canadian Foundation for the Americas, April 2003.

THACHUK, Kimberly, “Countering Terrorism across the Atlantic?”, *Defence Horizons*, nº 53, July 2006.

ALIA 2, *Le direjon no a la doctrina de seguridad hemisférica de Estados Unidos*, voltairenet.org, Quito, Ecuador, 22 de noviembre de 2004, [data de consulta: 28 de janeiro de 2007], Disponível em: <http://www.voltairenet.org/article122915.html>.

BENÍTEZ Manaut, Raúl, Estudios Políticos Militares, Centro de Estudios Estratégicos, Universidad Arcis, Santiago de Chile, año 2, número 4, Diciembre 2002, Disponible en: <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev04/re04-1.pdf>

BENÍTEZ Manaut, Raúl, *La Nueva Seguridad Hemisférica. Después de México ¿Hacia Adonde?*, Boletín de RESDAL nº 13, Edición Especial, México, diciembre de 2003, p. 2.

CELI, Pablo, *Nuevas Tendencias en Seguridad y Defensa en América Latina*, agosto de 2005, Disponible en: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-paper-introduccion.html>.

CHILD, John, “Strategic Concepts of Latin America”, *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 34, nº 1.

CHILLIER, Gaston e FREEMAN, Laurie, *El nuevo concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington D.C., Junio 2005.

CONFERENCIA de Ejércitos Americanos, 2008, Disponible en: <http://www.redcea.org/>

CONFERENCIA Naval Interamericana (CNI), 2008, Disponible en: <http://www.ara.mil.ar/>.

EMILIO Cheyre, Juan, *Seguridad Hemisférica: “Un desafío de integración pendiente”*, Foreign Affairs en Español, ITAM, México, Octubre-Diciembre 2005, Disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20051001faenespessay050412/juan-emilio-cheyre/seguridad-hemisferica-un-desafio-de-integracion-pendiente.html>.

ESTRUCTURA de la Organización de Estados Americanos, Disponible en: <http://www.oas.org/documents/por/structure.asp>

GRAHAM, John W., Foreign Affairs En Español, *La OEA se hunde: ¿merece ser salvada?*, Abril-Junio 2005, [data de consulta: 02 de abril de 2007], Disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050210/john-w-graham/la-oea-se-hunde-merece-ser-salvada.html>.

Historia de la Junta Interamericana de Defensa, Disponible en: <http://www.jid.org/pt/about/history.html>.

Informe sobre la Militarización de Latinoamérica, Centro de Militares para la Democracia Argentina, 2004, Disponible en: <http://politica.ecoportal.net/content/view/full/36179>.

JUNTA Interamericana de Defensa, Reglamento de la Junta Interamericana de Defensa, C-3192, Washington, D.C., 6 de noviembre de 2007.

NORTH American Aerospace Defense Command, 2007. Disponible en: <http://www.norad.mil/>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Carta Democrática Interamericana.

Disponible en:

http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm

ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947, Disponible en:

http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/DIL/treaties_and_agreements.htm

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, 1948, Disponible en:

http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/DIL/treaties_and_agreements.htm

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Comisión de Seguridad Hemisférica. Disponible en:

http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/consejo/pr_

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Disponible en: <http://www.oas.org/CSH/spanish/docminist.asp>.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Comisión de Seguridad Hemisférica, Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 ver. 1 ver. 1 , Cidade do México, 12 de noviembre de 2003, 14 p.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Consejo Permanente, La Junta Interamericana de Defensa como entidad de la Organización de los Estados Americanos y aprobación de su Estatuto*, OEA/Ser.G; CP/Res. 900 (1532/06), Washington, D.C., 1º de marzo de 2006, [s.p.].

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Formalizada Junta Interamericana de Defensa como Entidad de la OEA*, 15 de marzo de 2006. Disponible en:

http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=P-060/06

SECRETARÍA GENERAL, Comunidad Andina de Naciones, 2007, Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/>

SISTEMA de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA), 2008, Disponible en: <http://sicofaa.org/>.

MONOGRAFÍAS DEL COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA

Clase 46 (2006-2007)

BELTRAN BELTRAN, Hector Eliades: “Modelo para implementar una cultura de prevención e información ante desastres naturales y de origen antrópico a nivel hemisférico y regional”.

CASTRO: “Análisis del desminado humanitario y eliminación de artefactos explosivos no detonados en Centroamérica”.

CORNEJO SOLÁ, Rafael Angel: “El Mercosur y la defensa: ¿es posible la construcción de una fuerza multinacional combinada con capacidad de integrarse en el sistema hemisférico?”

GRIMM HAMILTON-JOHNS, John Patrick: “Identification of Common Threats and the tools to combat those threats found in the Hemisphere. Creating and Unifying Hemispheric Joint/Intelligence Operations Center in order to cooperate and facilitate intelligence sharing hemisphere-wide”

MACNABB, Martin: “Hemispheric Counter-terrorism strategy”.

PAZMIÑO, Gerardo: “Papel de la OEA y los Estados miembros en la mitigación de desastres naturales causados por huracanes en América Central”.

PEREZ MEJÍA, Fernando: “Los objetivos del Milenio: un enfoque para su fortalecimiento y aplicación a la OEA: coadyuvando a la seguridad hemisférica”

Clase 45 (2005-2006)

PACHECO GAITÁN, Guillermo: “La arquitectura de seguridad hemisférica: una perspectiva a partir de la Conferencia Especial de Seguridad”.

ROMANELLI, Antonio: “Las dimensiones de la seguridad hemisférica: rol del sistema interamericano”.

VILLALVA OÑATE, Gustavo Eduardo: “Identificación de tareas militares para enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos para la seguridad en el Hemisferio”.

Clase 44 (2004-2005)

BARRERA, Manuel: “Desminado Humanitario, acción integral hemisférica”.

BONANO, Jaime: “Reducing the Risk of natural disasters: through prevention/mitigation”.

MATÚS, Carlos: “Multidimensional Security”

PERA, Paul: “What role for the military in multidimensional security?”

SÁNCHEZ PALOMARES, Zoila: “La Junta Interamericana de Defensa y su rol ante la OEA como agencia especializada.”

UMANA-WILLIAMS, Luis: “The Organization of American States in the 21st Century”.

Clase 43 (2003-2004)

ANG SÁNCHEZ, Norma: “Las operaciones de mantenimiento de la paz, ¿una necesidad hemisférica?”

BATAGLIA, Philip F.: “The OAS in the 21st Century: How it must change?”

CORONEL, Mario: “Natural Disaster: the impact on the Western Hemispheric Security and Defence”

FONT, Carlos: “El nuevo enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”

MÉNDEZ ÁLVARO, Alberto Orlando: “Las nuevas formas de seguridad. Génesis, Desarrollo y aplicación”.

OTRAS PÁGINAS *WEB* DE REFERENCIA

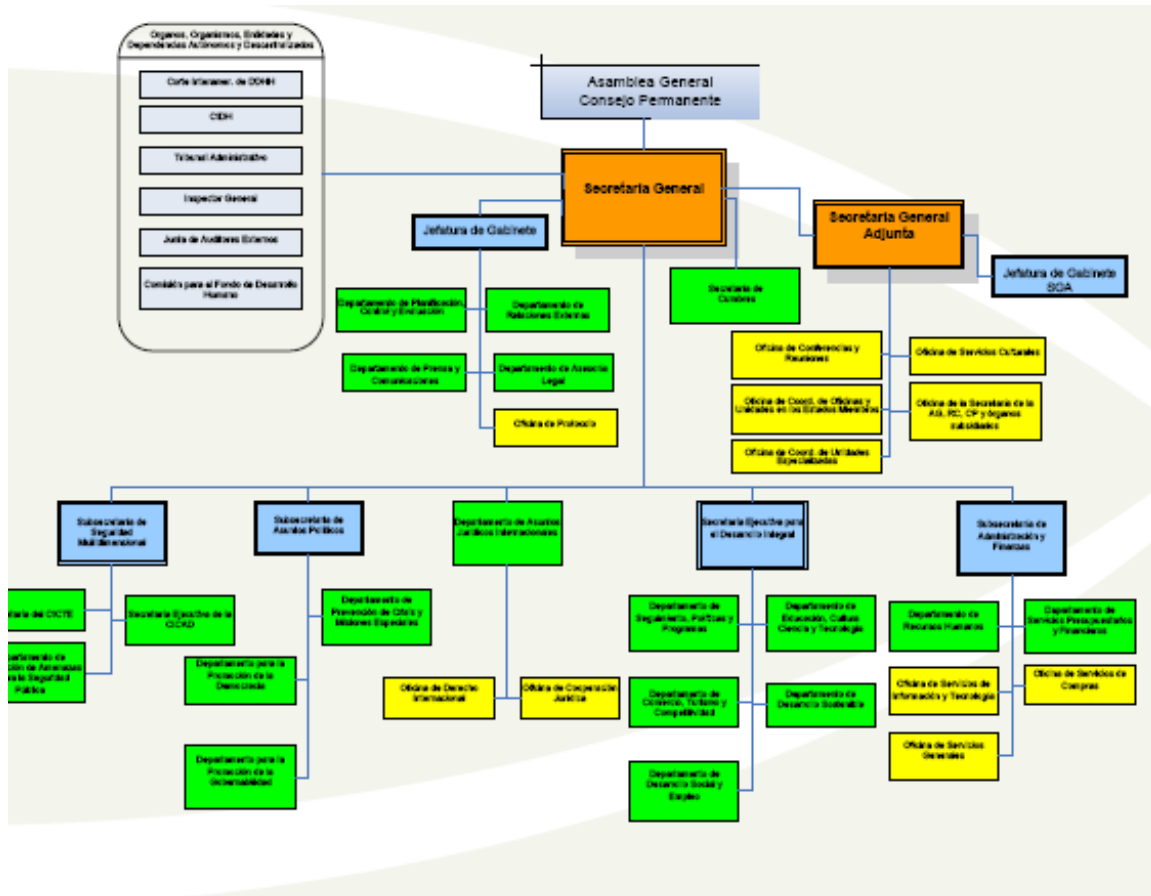
- Center for Strategic and International Studies. www.csis.org.
- Centro de Investigación para la Paz. www.cip.fuhem.es
- Council of Foreign Relations of New York. www.foreignrelations.org
- Congressional Research Service
- Departamento de Defensa de Estados Unidos. www.defenselink.mil
- Diario El País. www.elpais.com
- Eurobarómetro: [//ec.europa.eu/public_opinion/indexen.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/indexen.htm)
- Federación de Científicos Americanos. www.fas.org
- Fundación para las Relaciones y el Diálogo Exterior. www.fride.org
- Fundación CIDOB. www.cidob.org
- Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea www.iss-eu.org

- Instituto Español de Estudios Estratégicos www.ieee.es
- Ministerio de Defensa de España www.mde.es
- Latinobarómetro: www.latinobarometro.org
- National Endowment for International Peace
- Military Balance. www.iss.org/pub/milball.asp.
- Ministerio de Defensa Británico. www.mod.uk
- Ministerio de Defensa de España. www.mde.es
- Organización de Estados Americanos www.oas.org
Comisión de Seguridad Hemisférica
Junta Interamericana de Defensa www.jid.org
Organización de Naciones Unidas. www.un.org.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. www.nato.int
Consejo de Asociación Euroatlántico: www.nato.int/docu/pfp/eapc.htm
Asociación para la Paz: www.nato.int/pfp/pfp.htm
Asociación Estratégica OTAN-UE: www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm
Manual OTAN: www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0403.htm
- Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. www.realinstitutoelcano.org
- Revista Futuros: [Http://.revistafuturos.info](http://revistafuturos.info)
- Stockholm International Peace Research Institute. www.sipri.se.
- The Atlantic Council of the United States www.acus.org
- The Brookings Institution. www.brook.edu.
- The White House www.whitehouse.gov.
- Unión Europea
Consejo de la Unión Europea: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>,
Política Europea de Seguridad y Defensa: <http://ue.eu.int>
- Universidad Nacional de Defensa. www.ndu.edu/inss

ANEXOS

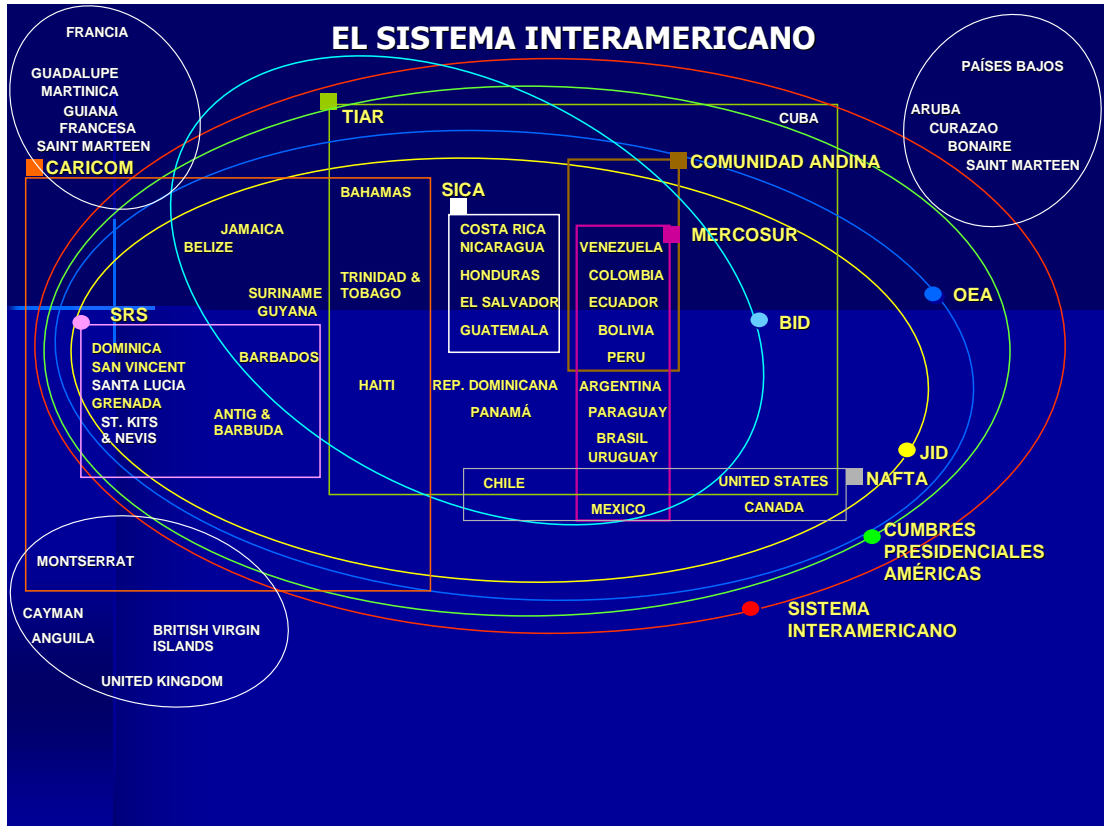
ANEXO 1

Organigrama de la Organización de Estados Americanos



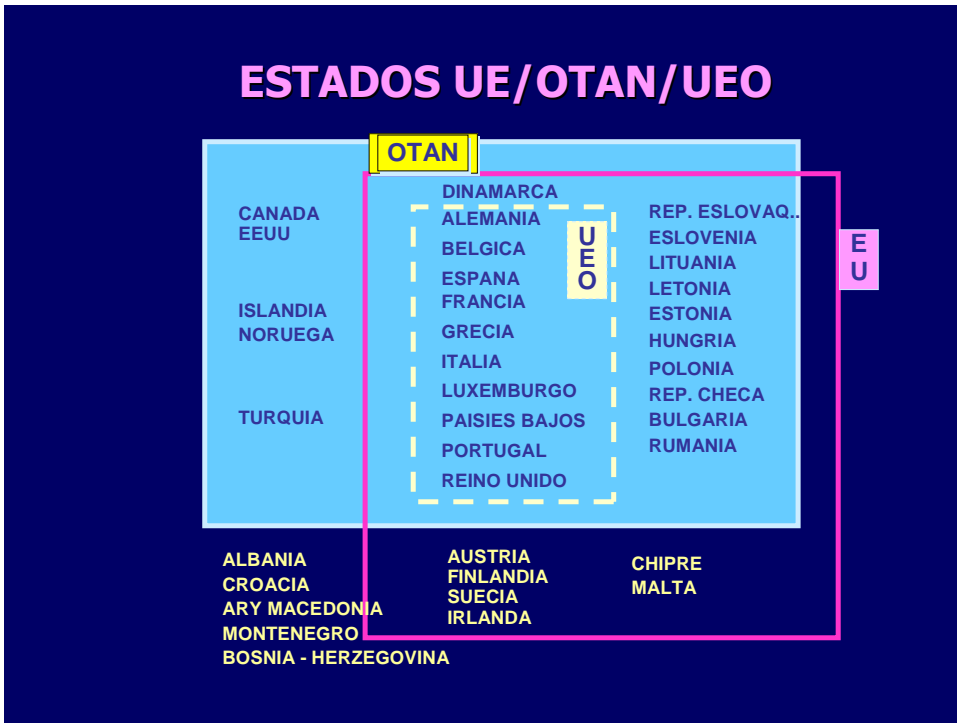
ANEXO 2

Países participantes en el Sistema Interamericano



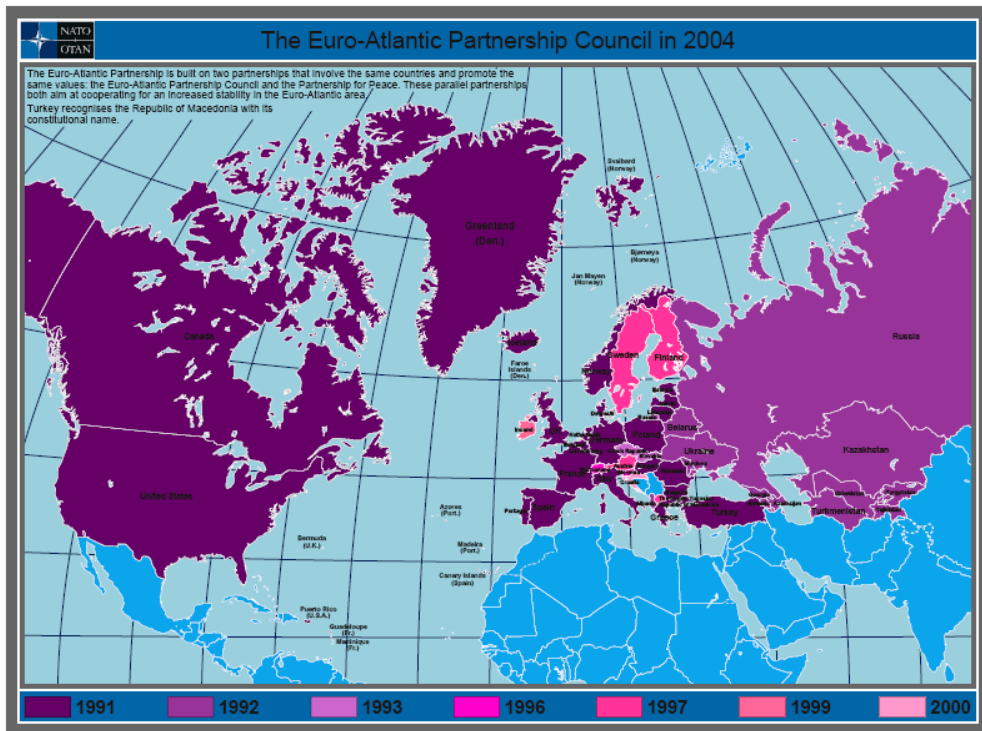
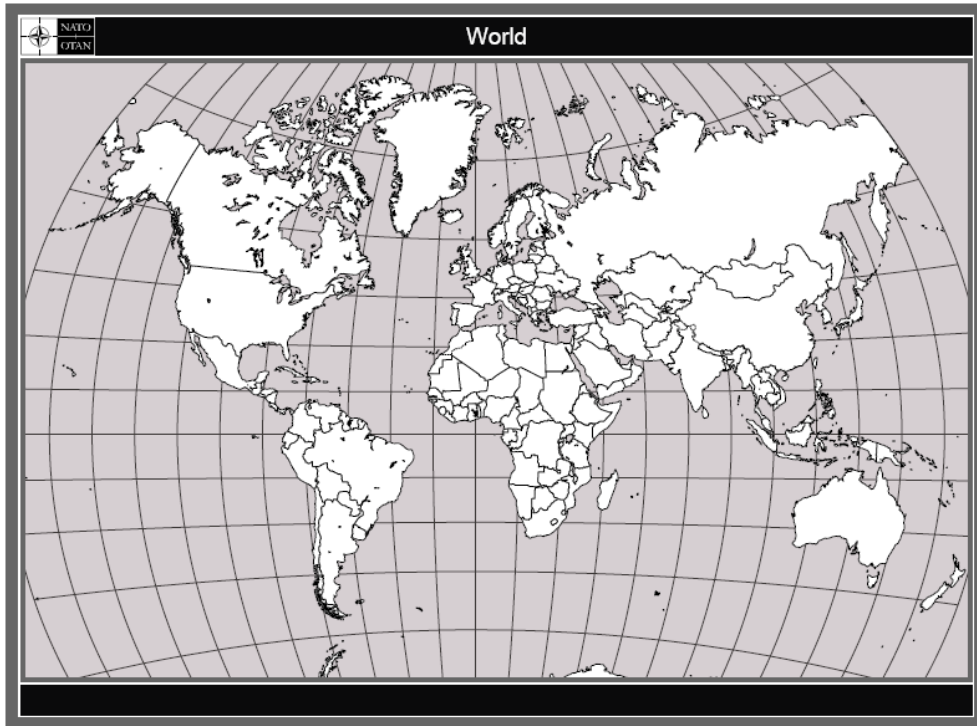
ANEXO 3

Países miembros de la Unión Europea y de la Organización Tratado Atlántico Norte



ANEXO 4

Mapas



ANEXO 4

North and South America



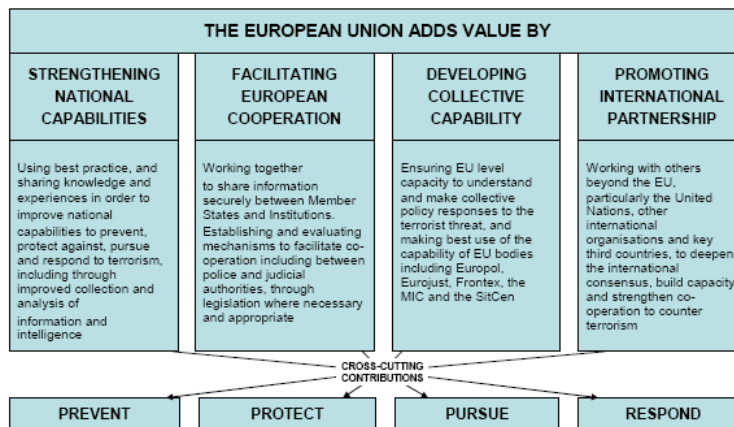
ANEXO 5

La Estrategia de lucha contra el terrorismo de la Unión Europea

The EU 's Counter-Terrorism Strategy covers four strands of work, fitting under its strategic commitment:

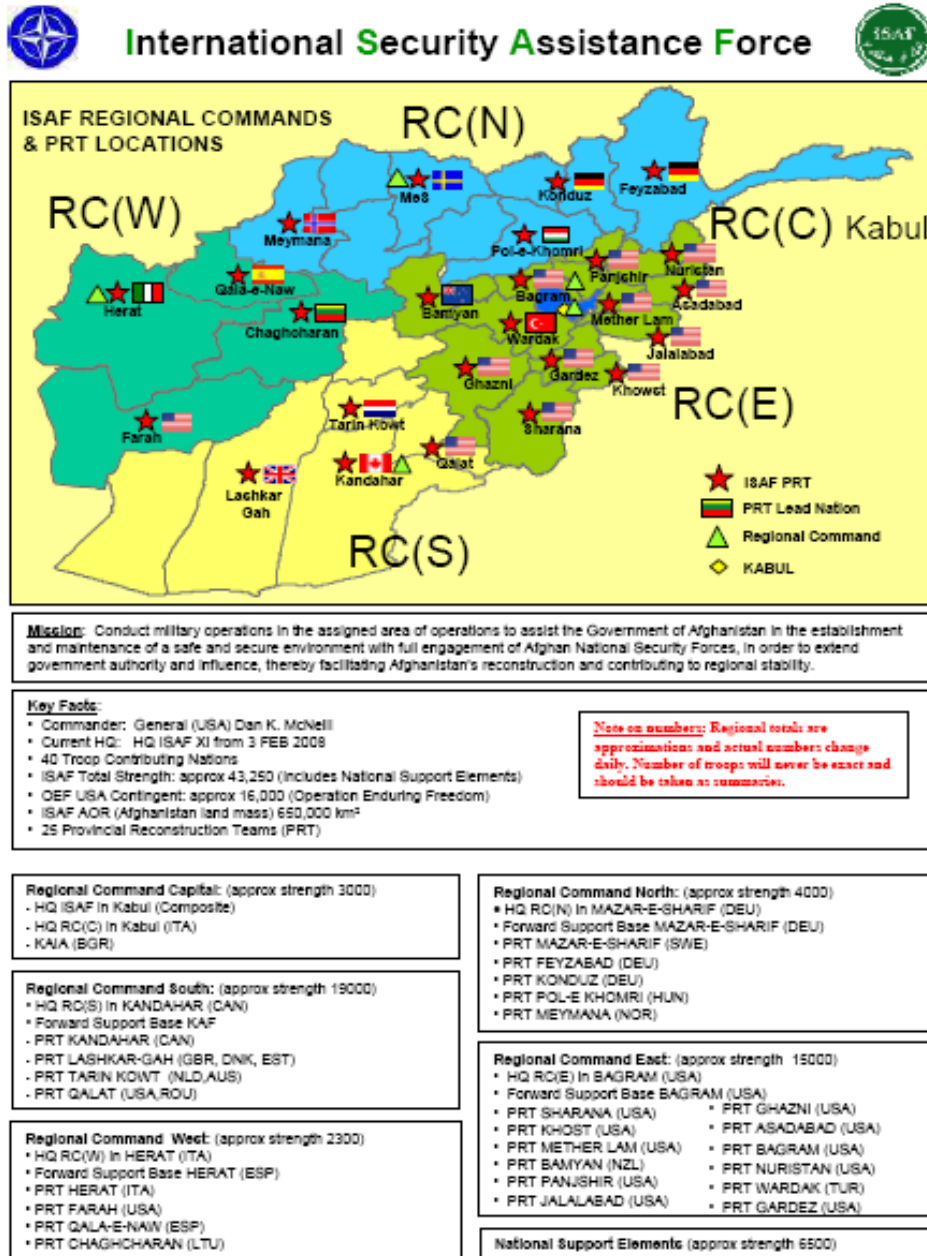


Member States have the primary responsibility for combating terrorism, and the EU can add value in four main ways:



ANEXO 6

Despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) de la Organización del Tratado Atlántico Norte



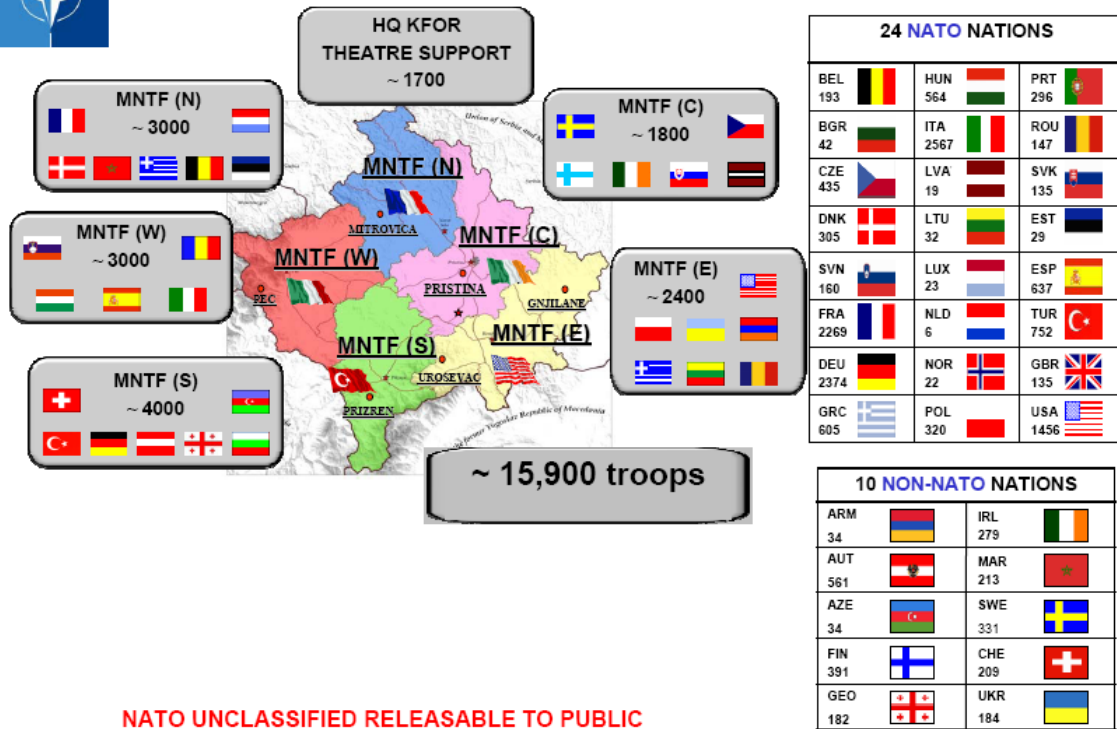
ANEXO 7

Despliegue de la Fuerza de Kosovo (KFOR)

Updated 04 Feb 08



KFOR



NATO UNCLASSIFIED RELEASABLE TO PUBLIC

ANEXO 8

Misiones de la Unión Europea

Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne

Novembre 2007

