

DÍAZ GALÁN, ELENA C. *La contribución de la Organización de Estados Americanos (OEA) a la seguridad hemisférica, Dykinson, S.L., 2023, 255 pp.*

FELIPE GONZÁLEZ MORALES*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. 2, (septiembre de 2024), pp. 338-341.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8834. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-8973>

El libro de Elena Díaz Galán proporciona una visión de conjunto, descriptiva y analítica, del tema del que trata, referido a la Organización de Estados Americanos y la seguridad hemisférica americana. Tanto la OEA misma como los alcances y dimensiones de la seguridad en el Continente Americano han experimentado numerosas transformaciones en el tiempo, por lo que una obra como esta resulta importante para conocer cómo se ha llegado al estado de cosas actual en la materia, cuál es el balance hasta la fecha y qué prospectos existen.

Para acometer su tarea, la autora se refiere primeramente a los orígenes del tratamiento de la seguridad hemisférica americana, para lo cual revisa el papel que desempeñaran las Conferencias Internacionales Americanas, que hicieron las veces de predecesoras de la OEA. En seguida, la profesora Díaz Galán analiza la creación por la OEA de un entramado jurídico sobre seguridad con alcances hemisféricos y la centralidad de las cuestiones de seguridad en las labores de dicha organización internacional.

Luego, el libro aborda una serie de ámbitos de la cooperación hemisférica en materia de seguridad. Entre ellos se encuentra la relación de la OEA con otras iniciativas a nivel americano en relación con la cuestión de la seguridad hemisférica, resaltando su retroalimentación con las Cumbres de las Américas, establecidas en la década de 1990. Trata también de temas sustantivos, tales como la seguridad colectiva, el desarme y el control de armas, la lucha contra el terrorismo (incluyendo la dimensión de derechos humanos) y contra la delincuencia organizada.

* Universidad Diego Portales. <https://orcid.org/0000-0003-0446-8973>

Posteriormente, la obra se refiere a la búsqueda de un marco institucional en lo que concierne a la seguridad y la necesidad de avanzar resueltamente al respecto, considerando la necesidad de que el aparato normativo sea efectivamente aplicado y resulte eficaz.

Por mi propia experiencia en la OEA, primero desde la Academia y la sociedad civil y posteriormente como Comisionado y Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quisiera detenerme primeramente en la cuestión de la seguridad y los derechos humanos, la que, tal como señala la autora, ha ido cobrando fuerza en la evolución de la OEA. Esto lo plantea en especial en relación con la cuestión del terrorismo (pág.164 y siguientes).

Dado que desde la creación de la OEA han sido muy escasos (y usualmente efímeros) los conflictos armados internacionales en la región, el foco de la cuestión ha estado orientado a los conflictos armados internos, sin perjuicio de que la expansión en años recientes del crimen organizado a nivel internacional americano presente nuevos desafíos. Una nota diferente al respecto vino dada por el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono en 2001, que puso a prueba la coherencia de la aproximación de la OEA en la materia. El ataque mencionado provocó un gran debate al interior de la OEA acerca de las formas de respuesta legítimas al terrorismo internacional y prevaleció en los órganos políticos de dicha organización el énfasis en que los estándares internacionales de derechos humanos debían ser respetados incluso en las circunstancias más graves. Esta misma línea -como se resalta en el libro- fue desarrollada latamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un informe especial sobre terrorismo y derechos humanos.

Al respecto, la autora se detiene especialmente en la adopción de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que tuvo lugar al año siguiente del mencionado ataque en Nueva York y Washington. Al realizar una valoración del tratado, observa que aunque este no contiene una definición de terrorismo ni entra a detallar de manera precisa las obligaciones de los Estados en la materia, tiene como principal aporte el que “cualquier interpretación que se haga en relación con las medidas que se adopten en el marco de la cooperación internacional o por los ordenamientos jurídicos interno para combatir la comisión de actos terroristas, deberá basarse necesariamente en el respeto de los derechos humanos” (pp.164-165).

Desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia, la tensión con un enfoque de seguridad a propósito del terrorismo es recurrente y la misma reacción a los ataques de 2001 en Nueva York y Washington da cuenta de la envergadura de las violaciones a tales derechos que pueden llegar a producirse invocando razones de seguridad.

Cabe mencionar también otra fuente de posible tensión: la del principio de no intervención y los derechos humanos. Históricamente, muchos Estados de la región han invocado el principio de no intervención como una forma de impedir o limitar severamente la posibilidad de un escrutinio internacional respecto de sus políticas y prácticas en relación con la protección de los mencionados derechos. Puede apreciarse, como hace la autora, una evolución al respecto, al señalar que “se han producido algunos cambios en la concepción de este principio [de no intervención] y que en la

actualidad debe ser interpretado, en el ámbito de la seguridad hemisférica, en función de nuevas características que definen este último concepto” (pág.50). Precisamente, la protección de los derechos humanos y de un estado de derecho debieran desempeñar en esta materia un papel central.

El libro aborda también otra dimensión de la cuestión de la seguridad y los derechos humanos: la referida a la trata de personas. En rigor, esta práctica existe desde muy antiguo a nivel interno de los países del Continente, sin que se adoptaran medidas serias para combatirla. Fue solo una vez que ella adquirió alcances transfronterizos y que, por lo mismo, se transformó en una amenaza para la seguridad internacional, que se apreció su gravedad y comenzaron a adoptarse iniciativas conjuntas. Como bien señala la autora, “el carácter y las dimensiones que ha ido adquiriendo el fenómeno de la trata de personas en la escena internacional hace que se pueda aceptar que implica conductas que conforman una figura autónoma” (p.210). De allí ella concluye que en una organización como la OEA son una variedad de mecanismos los que deben hacerse cargo de este grave crimen: aquellos especializados en la seguridad hemisférica y los que poseen un mandato sobre derechos humanos, como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta última emitió su primera sentencia sobre trata de personas en el caso Hacienda Brasil Verde, en 2016.

También resulta pertinente destacar el énfasis de la autora en la conexión entre seguridad y democracia. Esta conexión, como bien observa, no siempre prevaleció en la región, “puesto que -como apunta- la seguridad internacional se configuró muchas veces prescindiendo de este presupuesto ideológico y de legitimidad en el orden internacional, particularmente en el plano regional” (pág.18). La autora añade que “[l]os tiempos han cambiado. En la actualidad, sería imposible realizar un enfoque correcto de la seguridad regional en las Américas que prescindiese del criterio democrático” (pág.18).

En efecto, si bien desde antiguo diversos instrumentos de la OEA han invocado la democracia representativa, en la práctica durante décadas las dictaduras se hallaban muy extendidas en la región. Tales dictaduras recurrían constantemente a un discurso centrado en la seguridad que la distorsionaba y vulneraba los derechos humanos. El cambio al respecto es notorio a lo menos desde la década de los años noventa del siglo pasado, sin perjuicio de que se observan regresiones autoritarias en algunos países de la región.

En cualquier caso, el hecho de que la OEA haya emprendido un camino de vincular estrechamente seguridad y democracia es relevante para dificultar que los regímenes autoritarios puedan intentar justificar las violaciones a los derechos humanos basándose en presuntas consideraciones de seguridad, como hacían las dictaduras en el pasado.

Tal como se desarrolla en el libro de la profesora Díaz Galán, el alcance que ha cobrado en años recientes la delincuencia organizada en el hemisferio americano, incluyendo su carácter internacional, implica nuevos desafíos para la OEA. Como ella observa, “el crimen organizado se hace más visible en los Estados que, por su posición geográfica y sus circunstancias políticas y condicionamientos sociales, están más expuestos a sufrir las consecuencias de este tipo de delincuencia. Pero nada de todo ello

elimina, en modo alguno, la posibilidad real de que se deban enfocar los temas de seguridad desde una perspectiva única y común, aunque esté rodeada de matices y precisiones” (pág.73).

Si bien hace por lo menos un par de décadas que América Latina ya presentaba los peores índices de muertes violentas a nivel mundial en el contexto de países sin conflictos armados, la situación se ha agudizado con la expansión del crimen organizado a través de las fronteras. Ello afecta en la actualidad a la gran mayoría de los Estados de la región, que a menudo carecen de las herramientas adecuadas para confrontar este fenómeno. De allí que, como apunta la autora, la cuestión de la delincuencia organizada sea en la actualidad claramente de naturaleza internacional, requiriendo un tratamiento por parte de las organizaciones internacionales que vaya más allá de cada Estado específico, puesto que de otro modo la respuesta será ineficaz. Con sus características actuales en el hemisferio americano, el de la delincuencia organizada es un fenómeno que requiere de un acometimiento urgente, debido a que pone en entredicho la vigencia del Estado de Derecho y socava los sistemas democráticos de la región. El nivel de violencia que acarrea consigo y el hecho de que de manera creciente esté infiltrando las instituciones, hacen del crimen organizado un desafío de gran envergadura.

El capítulo final del libro contiene uno de los énfasis más importantes que pone Elena Díaz Galán: el de la necesidad de fortalecer el marco institucional en materia de seguridad. Tal como ella constata, en sus más de siete décadas de operación, la OEA, junto a otras iniciativas de alcance hemisférico americano, ha venido desarrollando un entramado de principios y normas en la materia. “La instauración de un marco institucional -señala la autora- es absolutamente imprescindible si quiere consagrarse una verdadera dimensión de seguridad en cualquier esquema de integración e, incluso, en los esfuerzos de cooperación que abordan los temas de seguridad” (p.179).

Sin embargo, y al igual que acontece en otras áreas temáticas en la OEA, en materia de seguridad existen carencias institucionales relevantes. Ello puede obedecer a la insuficiencia de recursos financieros, a la falta de acuerdos políticos o a prácticas inveteradas de enunciar principios y normas y no darles un seguimiento eficaz, pero, cualesquiera sean las causas, es evidente que sin instituciones sólidas e idóneas resulta imposible implementar de manera adecuada los estándares. De allí que, como bien sostiene la autora, resulta insoslayable el adoptar pasos significativos para la construcción de una institucionalidad con tales características en el ámbito de la seguridad hemisférica. Aunque imprescindibles, los estándares normativos, sin una institucionalidad adecuada, quedan evidentemente inconclusos y no cumplen su rol.

En definitiva, el libro de Elena Díaz Galán constituye un aporte significativo al estudio del tema al que se aboca, al ofrecer un análisis en profundidad del tratamiento de la seguridad hemisférica por la OEA, un tema cada vez más acuciante en un contexto en el que van surgiendo rápidamente nuevos desafíos, que requieren respuestas también nuevas y reforzadas.