

El autor, quien estuvo presente en la reciente VI Conferencia de Ministros de Defensa en Quito, percibe una tendencia peligrosa, a su juicio alentada por los Estados Unidos, que llevaría a un retroceso en materia de separación de funciones entre defensa y seguridad en la región. Hay que estar muy alertas ante la posibilidad, ya que, de confirmarse sus preocupaciones, estaríamos ante un problema serio. No hay que olvidar que en América Latina el militarismo y las dictaduras se nutrieron de esta confusión de roles, y que fueron más bien los Estados Unidos los que presionaron a las Fuerzas Armadas de esta parte del mundo para adecuar sus misiones a las de la democracia.

Defensa y seguridad: ¿De nuevo mezclados?

gastón
chillier

Investigador de Washington
Office on Latin America (WOLA)

La VI Conferencia de Ministros de Defensa celebrada el recién pasado mes de noviembre en Quito, Ecuador, confirmó la tendencia, tanto global cuanto regional, sobre la dirección que

están tomando los debates y las políticas sobre seguridad en la región.

En primer lugar, la presencia sobrerrepresentada del terroris-

mo como la principal amenaza para la seguridad de los países de la región en la Declaración adoptada por los Ministros de Defensa. Al mismo tiempo, la Conferencia consolidó el uso de



VI Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Quito, Ecuador.

un concepto laxo y nebuloso de terrorismo.

En segundo lugar, tanto la Declaración cuanto las discusiones en los distintos plenarios y grupos de trabajo avanzaron en la tendencia actual de los últimos tiempos de "confundir" y borrar las líneas divisorias entre los conceptos de defensa y seguridad ampliando la misión para la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública o interior de los países.

Luego de los ataques terroristas a Nueva York y Washington en setiembre del 2001, Estados Unidos es el país que promueve estas posiciones tanto en los ámbitos multilaterales cuanto en los subregionales y bilaterales. Sin embargo, se podría decir que esta no es una política nueva sino que reemplaza a la intervención militar promovida por Estados Unidos durante la Guerra Fría, o complementa las políticas de militarización promovidas por este país para la región a partir de la denominada "guerra contra las drogas".

El discurso del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, refleja esta posición que promueve ante los países de la región: "[...] Los terroristas, traficantes de drogas, secuestradores y pandillas criminales conforman una red antisocial que escala en su intento de desestabilizar a las sociedades civiles [...]. Desde el 11 de setiembre, hemos hecho un nuevo examen, arduo pero esencial, de la relación entre las Fuerzas Armadas y la responsabilidad de hacer cumplir la ley en nuestro país [...]. Nuestros ciudadanos dependen de noso-

tros en ese intento por definir claramente los roles y responsabilidades de nuestras varias fuerzas de seguridad [...]".

La posición de Estados Unidos encontró su mejor aliado en Colombia, pero también en los países del Caribe, algunos de Centroamérica y los de la región andina.

La primera Declaración de Ministros de Defensa habla de defensa y seguridad en muchas ocasiones. Sin embargo, en general se entendía que se hablaba de un concepto de defensa regional o hemisférico.

El contrapunto a la postura de Rumsfeld lo puso el discurso del vicepresidente y ministro de Defensa de Brasil, José Alencar Gomes da Silva. En un claro contraste con las postura de Estados Unidos, Gomes da Silva habló de fortalecer el derecho internacional y el multilateralismo como la única forma de mantener la paz y el desarrollo sustentable de las naciones.

En relación con la forma de confrontar al terrorismo, el Ministro brasileño sostuvo: "[...] La comunidad internacional enfrenta hoy nuevas y antiguas amenazas. Algunos privilegian el uso de la fuerza para combatir las llamadas 'nuevas amenazas' representadas por el terrorismo

internacional o por la proliferación de armas de destrucción masiva. Otros, como nosotros, defendemos la cooperación para combatir amenazas estructurales, reflejadas en la pobreza extrema, el hambre, aumento de la desigualdad, crisis humanitarias, propagación de dolencias contagiosas [...]. Brasil, juntamente con los demás países del grupo ALADI, defienden la posición de que el fin de las actividades de las Fuerzas Armadas es la defensa de la soberanía y de la integridad territorial. Compete a las Fuerzas Policiales y órganos de inteligencia de cada país trabajar en el sentido de prevenir y combatir el terrorismo y el crimen organizado transnacional, a partir de la cooperación e intercambio de datos de inteligencia [...]".

Sin bien esta es una postura común que habían acordado los países del Mercosur ampliado en una reunión preparatoria para la Conferencia en el mes de setiembre, a la hora de negociar el texto final los mencionados países no siempre defendieron estas posiciones en forma colectiva. Y si bien la Declaración final establece el principio de soberanía de cada Estado para definir las prioridades de las amenazas y las formas de combatirlas, la postura del Ministro brasileño no quedó bien reflejada en el texto final.

En las líneas que siguen analizaré algunos de estos temas.

1. Terrorismo

En comparación con las cinco declaraciones de Conferencias

de Ministros de Defensa —incluida la de Santiago, posterior a los atentados de setiembre del 2001, o la de Bariloche (Argentina), de 1996, en la cual el terrorismo no aparece en toda la Declaración a pesar de los ataques terroristas contra la Embajada de Israel y la asociación mutual judía, sufridos por el país anfitrión pocos años atrás—, la Declaración de Quito sobreenfatiza la amenaza del terrorismo por sobre cualquier otra amenaza o preocupación a la seguridad regional (la amenaza terrorista o el terrorismo está incluida en ocho párrafos distintos, en algunos casos más de una vez).

Definición amplia y nebulosa de terrorismo. Utilizando como fuente el concepto multidimensional de la seguridad de la Declaración de Seguridad de las Américas del 2003, que incorpora las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, tanto en las discusiones cuanto en la Declaración se avanza en una definición amplia, confusa y nebulosa de terrorismo.

Así, en ocasiones se trata el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas y el crimen transnacional como un mismo problema. Por ejemplo, el párrafo 9 habla de las nuevas amenazas y cita expresamente el inciso "m" de la Declaración de Seguridad que habla de "terrorismo, crimen organizado transnacional, el problema global de las drogas, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, y las conexiones entre ellos".

Luego, en el mismo párrafo, la Declaración agrega: "Estas ame-



El secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, al lado del presidente George Bush.

nazas, tales como el terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito de armas, crimen transnacional, desafían a las naciones de la región".

Otro claro ejemplo de la fundición de distintas prácticas bajo un común denominador de terrorismo fue la negociación del primer párrafo 23 del borrador n.º 11, que hablaba exclusivamente de terrorismo —declaraba el apoyo de la Conferencia al CICTE y la adhesión a la normas internacionales en relación con la lucha contra el terrorismo—. Al momento de la reunión plenaria para negociar el texto final de la Declaración, se había agregado el párrafo que apareció en la siguiente propuesta de lenguaje para que sea agregada al inicio: "Que es un objetivo compartido la prevención, combate y eliminación de todas las formas de terrorismo, crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas y armas, y su asociación y efectos en la seguridad de la región". De esa manera, todas las prácticas quedaban asocia-

das a los mecanismos y normas sobre terrorismo.

Finalmente, el Brasil propuso una modificación al texto que, si bien no desagrega las prácticas, incluye en otro párrafo diferente el apoyo al CICTE y las normas internacionales sobre terrorismo, e incorpora un párrafo nuevo que apoya la labor de la CICAD y del CIFTA, comisiones de la OEA contra el abuso de drogas y tráfico ilícito de armas de fuego respectivamente. Si bien no se logró separar y diferenciar las amenazas, se aclaró que tenían mecanismos —y normas— para tratarlas distintos de los que tiene el terrorismo.

Estados Unidos, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

Durante las negociaciones del texto final de la Declaración, al mismo tiempo que Estados Unidos proponía un lenguaje más fuerte sobre terrorismo (en palabras del líder de la misión que negoció el texto final: "no

hay que ser tímidos frente al terrorismo", o en las del viceministro de Defensa de Colombia: "hay que poner más carne a la Declaración para referirse al terrorismo"), la misión estadounidense obstruía la inclusión de cualquier propuesta que incluía el respeto al DIDH y el DIH como condición para confrontar el terrorismo.

Leído a la luz de las denuncias de prácticas de torturas contra Estados Unidos —Abu Graib, Guantánamo y varios centros de detención alrededor del mundo—, el mensaje de la administración para la región es bastante claro.

Defensa y seguridad

La primera Declaración de Ministros de Defensa habla de defensa y seguridad en muchas ocasiones. Sin embargo, en general se entendía que se hablaba de un concepto de defensa regional o hemisférico, y la mayoría de las veces tanto los temas cuanto los mecanismos que se trataban eran de defensa (fomento de la confianza mutua y transparencia; política de defensa, cooperación militar; educación de civiles y militares, etcétera). Excepcionalmente se hacía referencia a la seguridad pública.

Sin embargo, al incorporar el concepto multidimensional de la seguridad, la Conferencia de Quito trata los conceptos de defensa y seguridad casi en forma superpuesta, y por momentos es difícil identificar cuáles son las diferencias y especificidades para el texto. Más aun: muchos párrafos hacen referencia a las Fuerzas Armadas y de seguridad pública.

Al respecto, algunos países de la región, la Argentina entre ellos, promovieron la incorporación de la frase "según el caso" para que se entendiera que cuando el texto habla de fuerzas de seguridad pública se refiere a aquellos países (Costa Rica y Panamá) que no tienen Fuerzas Armadas.

La pobreza extrema también quedó incorporada en el texto: "La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, también afectan la estabilidad y la democracia, erosionando la cohesión social y vulnerando la seguridad de los estados".

Sin embargo, creo que esto suma a la confusión. Era tal la falta de claridad conceptual imperante en la reunión, que en un momento, durante la sesión de un grupo de trabajo, los participantes hablaban exclusivamente de seguridad y fuerzas de seguridad pública, y la delegación brasileña dijo que no debía olvidarse que la Conferencia era sobre Ministros de Defensa y no de seguridad pública.

2. Pobreza extrema

En los términos de la Declaración de Seguridad, la pobreza extrema también quedó incorporada en el texto: "La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la pobla-

ción, también afectan la estabilidad y la democracia, erosionando la cohesión social y vulnerando la seguridad de los estados".

Esta propuesta, promovida por el Brasil, se contrapone en la teoría a la visión que promueve Estados Unidos. Sin embargo, una declaración de estas características en una conferencia de Ministros de Defensa y en un continente con 45 por ciento de pobres deja de ser una invitación para "securitizar" la pobreza o el desarrollo.

Lamentablemente, creo que los "logros" se limitaron a evitar males mayores. En ese sentido, hubo rechazos categóricos a los intentos de Colombia y Estados Unidos para "colombianizar" la región, presentando al "narcoterrorismo" como la amenaza principal y la lucha contra él como una prioridad central, cuya responsabilidad debe ser compartida por todos los países; particularmente, las propuestas para crear una fuerza latinoamericana que combine ejércitos y policías.

En la misma línea, la mención a la actuación conjunta (interoperabilidad) de Fuerzas Armadas se limitó a la seguridad marítima y misiones de paz y no a un mandato amplio que promueve Estados Unidos, que la mayoría de las veces tiene que ver con el patrullaje civil de las aguas marítimas. Por otro lado, de la Junta Interamericana de Defensa no salió nada que influyese sobre la discusión en la OEA en relación con el mandato (limitado a defensa y de asesoramiento técnico o ampliado a seguridad y con facultades operativas) y su relación con la OEA. ■