



WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

Celebrating 30 years of promoting democracy, human rights and social justice in Latin America.

Memo elaborado a propósito de la VI Conferencia de Ministros de Defensa

Joy Olson, Gastón Chillier y Laurie Freeman
Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
Agosto del 2004

El contexto para la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, la cual se llevará a cabo en noviembre, es uno en el cual la definición de seguridad y terrorismo, y el papel mismo del ejército como institución, están en juego. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha ampliado su definición de amenazas contra la seguridad, las cuales ahora incluyen problemas sociales, económicos, ambientales y de salud pública; mientras tanto el ejército de Estados Unidos está promoviendo una definición poco clara de lo que constituye en potencia una amenaza terrorista. **No cabe duda que se necesita una nueva agenda para la seguridad hemisférica; no obstante, la forma en que los conceptos de seguridad y terrorismo están evolucionando podría redefinir la naturaleza misma de la función de las fuerzas armadas de las Américas en las próximas décadas.**

Creemos que estos conceptos y redefiniciones debieran ser seriamente cuestionados y debatidos por la sociedad civil. Este memorando describe varios puntos que esperamos sean considerados y debatidos antes y durante la junta ministerial de defensa en noviembre del año en curso.

La intersección de la nueva definición de seguridad hemisférica de la OEA con la redefinición por los EE UU del combate al terrorismo como la principal prioridad para las fuerzas armadas estadounidenses, podría debilitar seriamente a los gobiernos democráticos de la región – sin responder efectivamente a los problemas de seguridad. En particular, creemos que la Reunión de Ministros de Defensa debería evitar expandir la función de los ejércitos en América Latina. De lo contrario, no sólo se verán afectados los importantes avances logrados con respecto al papel del ejército en naciones democráticas y la relación de subordinación a las autoridades civiles democráticamente electas, sino también representaría un gran obstáculo a la democratización de los sistemas de seguridad pública en los países de la región.

Riesgos intrínsecos de la nueva definición de seguridad de la OEA

En octubre del 2003 la OEA, mediante la aprobación de la Declaración Sobre Seguridad en las Américas, adoptó un nuevo concepto de seguridad hemisférica. La nueva definición amplió el concepto tradicional de seguridad, incorporando amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, sociales, de salud y ambientales. Por otro lado, la Declaración reconoció la soberanía de los Estados para identificar las prioridades respecto a la seguridad y la flexibilidad en la elección de los mecanismos para confrontar las amenazas.

Esta definición ha sido vanagloriada por cambiar la visión de que la seguridad se refiere solamente a la protección de un Estado contra amenazas externas, a una visión en donde se

percibe la seguridad como algo más que la protección a la integridad física sino más bien al bienestar de los ciudadanos y del medio ambiente.

La Declaración define una amenaza a la seguridad de la siguiente manera:

Pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y democracia..., erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.ⁱ

Bajo esta nueva definición de seguridad, lo que en el pasado se consideraba como un problema social, económico o de salud pública, el cual no invocaba una respuesta por parte de las instituciones de seguridad, ahora se considera como una amenaza a la seguridad. Si bien antes había una clara distinción entre lo que constituía la seguridad pública (ámbito de la policía) y la seguridad nacional (la protección del Estado contra una amenaza externa), el nuevo concepto ha dejado la pregunta lo suficientemente abierta para que no se pueda definir claramente cuales instituciones son las encargadas de combatir estas nuevas amenazas.

Durante la conferencia hubieron avances importantes para diferenciar como deben los Estados responder ante las amenazas mencionadas anteriormente, por lo cual los nuevos parámetros de la OEA, si se aplicaran en una región estable, equitativa, y completamente democrática en donde el poder está más balanceado entre países, tendría mucho potencial para el futuro. No obstante, dada la región y el contexto global en el cual este nuevo sistema pudiera ser implementado, la OEA no ha evaluado completamente el riesgo que se corre al buscar responder a estas nuevas amenazas multidimensionales de una manera "tradicional" (con el ejército y el peso de la ley). Dado que la definición de la OEA es ya la definición operativa de seguridad en el hemisferio, hay que tener cuidado de cómo se aplica ésta, y procurar no caer en la *securitización* de temas políticos y sociales. Atención particular se debiera dar al papel de los ejércitos en la región.

Definición amplia y vaga de la amenaza de terrorismo.

En el informe presentado ante el congreso de los EE UU en marzo del 2004, el comandante del Comando Sur de los EE UU, General James T. Hill, declaró que “Los terroristas dentro del área de responsabilidad del Comando Sur (el área geográfica que abarca América Latina y el Caribe con la exclusión de México) colocan bombas, asesinan, secuestran, trafican drogas, contrabandean armas, lavan dinero y trafican con personas”.ⁱⁱ

De acuerdo a esta y otras declaraciones, la definición de terrorismo del Comando Sur, y en particular de la potencial amenaza terrorista, va mucho más allá de los insurgentes y paramilitares en Colombia o de las operaciones financieras en la Triple Frontera para apoyar el terrorismo islámico. Por medio de la equiparación, ya sea en forma explícita o implícita, del crimen organizado nacional o transnacional (tráfico de drogas, armas o personas) con el terrorismo, el Comando Sur identifica “terroristas” o amenazas de potenciales terroristas a lo largo de América Central, América del Sur y el Caribe, insinuando que habría un papel para las fuerzas militares en combatir estas actividades ilícitas.

A partir de los atentados terroristas de septiembre del 2001 Estados Unidos, y en particular su Departamento de Defensa, ha definido su política exterior en relación con la guerra contra el terrorismo, convirtiendo el contra-terrorismo en la prioridad número uno de su política exterior.

Esto tiene sentido en áreas del mundo en donde grupos terroristas han planeado o ejecutado ataques en contra de los Estados Unidos. Aunque este no es el caso de América Latina o el Caribe, el Comando Sur ha adaptado su misión y visión de la región para guardar fila con la prioridad principal de las fuerzas armadas estadounidenses de combatir el terrorismo.

Atacar al terrorismo ha reemplazado el combate a las drogas como la misión principal del Comando Sur (aunque las dos permanecen muy ligadas), y el Comando Sur ahora ve sus responsabilidades a través del lente del terrorismo. A los narcotraficantes se les define como "narco-terroristas", y cualquier actividad ilícita transfronteriza representa una potencial amenaza terrorista. Oficiales del Comando Sur constantemente sugieren que las rutas utilizadas por los traficantes de drogas y de personas también pueden ser utilizadas por terroristas con el fin de ingresar una bomba a los Estados Unidos; e incluso advierten que los grupos "islámicos radicales, narcoterroristas en Colombia y pandillas a lo largo de América Latina, todos emplean muchos de los mismos métodos de negocios ilícitos."ⁱⁱⁱⁱ

Si bien hay un grado de verdad en este análisis, el definir los problemas criminales y sociales que actualmente enfrenta el hemisferio como potenciales amenazas terroristas, contribuye muy poco a clarificar las causas o a encontrar posibles soluciones. Pero sí permite, no obstante, una posible intervención militar como respuesta a los problemas sociales que se le han achacado a la definición de "amenaza terrorista."

Amistad Duradera

Desde hace varios años, EE.UU. ha discutido la propuesta "*Amistad Duradera*", la cual consiste en coordinar la inteligencia y operaciones marítimas en el hemisferio. En el 2001 esta propuesta, generalmente referida como una "Fuerza Naval Latinoamericana", era vista como una manera de llenar el vacío de seguridad que dejó la reasignación de la marina de los Estados Unidos a la costa norteamericana después del 11 de septiembre. Actualmente, *Amistad Duradera* busca crear una fuerza marítima multinacional de las Américas, encabezada por los Estados Unidos.

Amistad Duradera busca combinar la actuación de armadas regionales y prefecturas para coordinar respuestas a amenazas transnacionales y asimétricas en el mar, tales como el tráfico de drogas y armas, el terrorismo, la migración ilegal, la pesca en zona vedada y otras amenazas a la vida marina, la navegación y emergencias humanitarias.

Ciertos ejercicios de entrenamiento ya están siendo vistos como precursores de *Amistad Duradera*; tal es el caso del ejercicio de "Panamax", el cual involucra a los Estados Unidos, Chile y Panamá, en un ejercicio para defender el Canal de Panamá de un ataque terrorista.

El establecimiento de una operación de fuerza regional con un mandato extremadamente amplio como el descrito anteriormente, debe ser un asunto de discusión seria porque puede constituir un paso previo a la eliminación de la línea divisoria de los roles entre las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas. Si la misión de la iniciativa *Amistad Duradera* cubre desde el combate al terrorismo hasta el crimen transnacional incluyendo la pesca prohibida y la protección ambiental, el rol de esta armada regional trascendería sus funciones militares. Si bien debe existir mayor cooperación dentro del hemisferio para combatir el crimen, es importante considerar los riesgos institucionales que implicaría de que estos esfuerzos sean liderados por las fuerzas armadas.

Violencia urbana o de pandillas

La violencia urbana o de pandillas es un serio, peligroso y creciente problema en un gran número de países latinoamericanos, particularmente de Centroamérica. Muchos jóvenes en Centroamérica se enfrentan a una vida de oportunidades limitadas, encima, sufren desintegración familiar, lo cual los vuelve particularmente vulnerables a ingresar a pandillas, las cuales les dan

un sentido de pertenencia y poder. El violento legado de conflictos armados de la región también ha contribuido a que este fenómeno siga creciendo.

Los sistemas de justicia de América Latina son criticados por no hacer lo suficiente para controlar el crimen y la violencia ocasionados por las pandillas, y en respuesta, han impartido leyes criminalizando la asociación a pandillas y los tatuajes. En Guatemala, por ejemplo, la policía continúa colaborando con el ejército en patrullajes conjuntos, en parte como respuesta a la violencia ocasionada por las pandillas. Se está favoreciendo la idea de "mano dura" basándose en la idea de que problemas difíciles requieren de respuestas duras. No obstante, estas medidas no han sido diseñadas en base a un profundo análisis de las causas reales de la violencia de las pandillas, y al parecer no contribuirán significativamente a hallar una solución al problema, pero sí tienen implicaciones graves en cuanto a las libertades civiles y los derechos humanos.

El nivel hasta el cual las fuerzas armadas han comenzado a discutir públicamente la problemática de las pandillas en América Latina sugiere que existe un potencial rol para las estructuras militares en las respuestas a estos problemas. Por ejemplo, el General Hill ha declarado que “La influencia del narcoterrorismo está sangrando en lo que nosotros vemos como una segunda y creciente amenaza para la región: sofisticadas pandillas criminales. [...] Esta amenaza vivida por muchos países latinoamericanos es difícil y compleja porque cae precisamente en la intersección entre las fuerzas de seguridad y las operaciones militares.”^{iv}

En general, los sistemas de seguridad pública en América Latina no fueron parte de las reformas institucionales llevadas a cabo durante las transiciones de los regímenes autoritarios a la democracia. En vez, en la última década se han llevado a cabo reformas al azar y con muy malos resultados. La mayoría de los sistemas de seguridad pública de la región se encuentran en crisis, y dada la falta de políticas públicas democráticas para confrontar el crimen y la inseguridad, no sorprende que los gobiernos se apoyan cada vez más en el ejército para solucionar el problema. La solución al problema del pandillerismo no es el ejército. La intervención militar para confrontar este problema impide que se promuevan otras políticas sociales y educativas que complementen otras políticas democráticas de seguridad pública.

Impacto sobre la democracia

La redefinición de la seguridad hemisférica, y la definición estadounidense de lo que constituye una posible amenaza terrorista, está generando un ambiente en donde el papel del ejército pueda expandirse significativamente. Esto subestima las instituciones democráticas, particularmente a la policía.

El involucramiento de las fuerzas armadas en asuntos domésticos hizo que muchos de los países de la región, durante la segunda mitad del siglo pasado, cayeran en manos de regímenes antidemocráticos. La ola de democratización que se llevó a cabo entre 1980 y 1990 sigue en proceso, y todavía hay muchos pendientes por resolver antes de que se concrete el control civil sobre las fuerzas armadas.

No obstante, en muchos países latinoamericanos, las fuerzas castrenses se han apropiado de las tareas del combate antinarcóticos o de la implementación de la ley, debido a que las instituciones policíacas son corruptas, incompetentes y carecen de personal y equipo. Se suponía que tales papeles eran temporales, mientras se fortalecían las instituciones policíacas, pero los gobiernos perdieron la oportunidad de fortalecer y limpiar a la policía, dejando que las fuerzas militares asuman las funciones de la policía.

Cada vez que se le derogan responsabilidades a las instituciones civiles y se les transfieren a las fuerzas militares, el gobierno civil es debilitado. Una vez que este cambio sucede y los recursos se transfieren al ejército, este mismo se empieza a percibir como la institución adecuada para

combatir el problema. A su vez, los recursos destinados al refortalecimiento de las instituciones civiles para que éstas puedan reasumir sus tareas por lo general casi nunca son alocados.

En los Estados Unidos se está viendo un proceso similar. El Pentágono está desplazando al Departamento de Estado en la formulación de la política exterior, y cada vez más evade el escrutinio del Congreso. En ningún otro caso es tan evidente como en el de Irak, en donde el ejército no solamente llevó al país a guerra, sino que también está a cargo de la reconstrucción. Es más fácil financiar programas de asistencia humanitaria a través del Pentágono que a través del Departamento de Estado, en donde se evalúa si el programa concuerda con la política exterior hacia el respectivo país. El Congreso estadounidense ha caído en la costumbre de patrocinar y apoyarse de las fuerzas armadas para responder a las crisis alrededor del mundo, sin cuestionar las implicaciones de tener al ejército estadounidense como principal mensajero y representante en el mundo.

La transferencia de las funciones policiales y civiles al ejército, debería suceder solamente en casos extremos, bajo un límite de tiempo determinado y con una clara estrategia para el retiro de; ejército de estas funciones. Simultáneamente, se deberían llevar a cabo inversiones en reformas policíacas e infraestructura, para que la policía pueda continuar con su trabajo después de determinado tiempo.

Conclusión

El mundo está cambiando y las definiciones de seguridad y terrorismo-- conceptos que determinarán como van a actuar nuestros países después del 11 de septiembre-- están en el aire.

La amplia definición de lo que constituye una posible amenaza terrorista impartida por el Comando Sur, en combinación con la sobre-expandida definición de seguridad hemisférica de la OEA, puede llegar a justificar la intervención de las fuerzas militares en solucionar problemas criminales o civiles. Los ciudadanos deberían tener cuidado de no debilitar desapercibidamente las instituciones civiles al apoyarse más fuertemente en el ejército para combatir el crimen doméstico e internacional.

Los gobiernos de la región deben decidir como confrontar las amenazas que acechan a sus países. Lo interesante es como asumir las complejas realidades sin delegar automáticamente la responsabilidad a los ejércitos. La mejor manera de confrontar estas nuevas amenazas es fortaleciendo a las instituciones democráticas civiles, incluyendo a las instituciones responsables de la administración de justicia, los servicios de inteligencia y el sistema judicial, así como también mejorando la coordinación de éstas tanto a nivel doméstico como regional.

Notas Finales

ⁱ *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003.

ⁱⁱ Testimonio del general James T. Hill, comandante del ejército de EE UU, Comando Sur de EE UU ante la Comisión de Servicios Armados de la Cámara de Diputados de EE UU, Cámara de Diputados de EE UU el 24 de marzo de 2004 <http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-03-24hill.html>

ⁱⁱⁱ Ibid.

^{iv} Ibid.