



INFORME SOBRE LA VI CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA CELEBRADA EN QUITO, ECUADOR
CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) – ARGENTINA
WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA) – EE.UU.

Entre el 16 y el 21 de noviembre se celebró en la ciudad de Quito, Ecuador, la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas¹. Este encuentro se llevó a cabo en un contexto en el que las amenazas a la seguridad hemisférica y a la defensa nacional son definidas cada vez más ambiguamente. La redefinición de los conceptos de seguridad regional, defensa, seguridad pública y terrorismo que se está discutiendo en estos foros afecta, directa o indirectamente, las realidades nacionales. Por un lado, podría modificar el rol de las fuerzas armadas en los países de América para las próximas décadas. Asimismo, teniendo en cuenta el pasado reciente de regímenes autoritarios o los conflictos armados en la región, cuestiones como la militarización de la seguridad pública o un uso vago o difuso del concepto de terrorismo ya están produciendo, en algunos países, un aumento en las violaciones de derechos humanos y el debilitamiento de las instituciones democráticas.

Algunas organizaciones habían solicitado participar del encuentro en calidad de observadores y fueron aceptados. Entre ellas se encontraban WOLA, CELS, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador y la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

Terrorismo y “narcoterrorismo”

La Conferencia consolidó el uso de un concepto vago y nebuloso de terrorismo tal como lo está promoviendo Estados Unidos (EE.UU.), particularmente el Comando Sur de EE.UU. y profundizó la tendencia de mirar los problemas sociales y políticos de la región a través del prisma de la seguridad. A partir de la incorporación del concepto “multidimensional” de la seguridad —adoptado por la Declaración de Seguridad de las Américas de 2003— tanto los grupos de trabajo como la Declaración consolidaron una definición amplia y confusa de terrorismo. Así, en ocasiones se trata al terrorismo, al narcotráfico, al tráfico ilícito de armas y al crimen transnacional como un mismo problema.

Es en este contexto que se debe analizar el texto de la Declaración de Quito. Al igual que en la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica celebrada en octubre de 2003, se reconoció una vez más que cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales

¹ El proceso de Conferencias de Ministros de Defensa se inició en 1995 a instancias del gobierno de Estados Unidos debido a que los temas de defensa y fuerzas armadas no se habían incluido en la I Cumbre de las Américas, promovida por el Presidente Bill Clinton y celebrada en Miami el año anterior.

de seguridad y defensa². A su vez, los Ministros de Defensa reconocieron que, a fin de garantizar la seguridad hemisférica, es necesario fortalecer las alianzas sub-regionales.

Deben destacarse algunos aspectos del encuentro. La delegación colombiana, con el apoyo de EE.UU. propuso algunas medidas tendientes a sobre-enfatizar la problemática del “narcoterrorismo” como la amenaza principal a la seguridad hemisférica y su lucha como una prioridad central que debe ser compartida por todos los países. Esta situación se evidenció a lo largo de todas las jornadas de trabajo. Sin embargo, al momento de la redacción de la Declaración final, muchas de sus mociones fueron rechazadas por el resto de las delegaciones. Entre ellas, se destacan la de crear en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) una lista de organizaciones y personas terroristas y la conformación de un ejército regional de América Latina para combatir el “narcoterrorismo”.

Un ejemplo claro de asimilación de distintas prácticas bajo el común denominador de terrorismo fue la negociación un de un párrafo que hablaba exclusivamente de terrorismo y que declaraba el apoyo de la Conferencia al Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) y la adhesión a los convenios internacionales y resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en relación con la lucha contra el terrorismo³. Sin embargo, al momento de la reunión plenaria para negociar el texto final de la Declaración el párrafo apareció con 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 mencionadas quedaban asociadas a los mecanismos y normas del terrorismo. Finalmente, merced al impulso de algunas organizaciones de la sociedad civil, Brasil propuso una modificación al texto. Si bien no desagrega las prácticas, incluye en otro párrafo diferente el apoyo al CICTE y las normas internacionales sobre terrorismo y agrega 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. No obstante no se logró separar y diferenciar las prácticas, se aclaró que tenían mecanismos —y normas— para tratarlas distintos a los del CICTE⁴.

En las negociaciones, mientras que EE.UU. propuso un lenguaje más fuerte sobre terrorismo⁵, en varias oportunidades rehusó la incorporación del respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario como condición para la lucha contra el terrorismo.

El contraste con las posiciones presentadas por Estados Unidos y Colombia respecto al terrorismo estuvo expresado en la posición presentada por Brasil. En la presentación realizada por su Vicepresidente y Ministro de Defensa, José Alentar Gomes de Silva, manifestó que el fortalecimiento del derecho internacional y el multilateralismo constituye la única manera de

² Párrafo 5 de la Declaración.

³ Parr. 23 “Reiteramos nuestro respaldo a la labor del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y nuestra adhesión a los convenios internacionales relacionados con la lucha contra el terrorismo y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las 12 Convenciones y protocolos de la ONU sobre terrorismo con las respectivas internas de cada uno de los estados”.

⁴ Párrafos 26 y 27 de la Declaración.

⁵ Las palabras del jefe de la delegación de EE.UU. durante la última reunión plenaria fueron muy elocuentes: “No hay que ser tímidos frente al terrorismo”. También lo fueron las expresiones del viceministro de defensa de Colombia: “Hay que poner más carne a la Declaración para referirse al terrorismo”.

mantener la paz y legitimar, excepcionalmente, el uso de la fuerza. Destacó también a la cooperación como el medio para combatir amenazas estructurales como el terrorismo, mediante el ataque a la pobreza extrema, el hambre, la creciente desigualdad social, etc. La pobreza extrema quedó incorporada en el texto a instancias de Brasil de la siguiente manera: "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"⁶.

División entre los conceptos de seguridad y defensa

La Declaración, al igual que las reuniones plenarias y los grupos de trabajo, consolida la tendencia de los últimos tiempos de confundir y tratar casi indistintamente los conceptos de defensa y seguridad. De este modo, la Conferencia legitimó tanto prácticas como debates públicos ya avanzados en muchos países de la región sobre la participación de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna. En su discurso de apertura de la Conferencia, el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, sugirió implícitamente la necesidad de que las fuerzas armadas tengan mandato para actuar en cuestiones de seguridad interna⁷.

Al incorporar el concepto multidimensional de la seguridad, la Declaración de la Conferencia de Quito trata los conceptos de defensa y seguridad casi en forma superpuesta y por momentos resulta difícil identificar cuáles son las diferencias y especificidades para el texto. Más aún, muchos párrafos hacen referencia a las fuerzas armadas y a las de seguridad pública. Al respecto, algunos países de la región, 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. Era tal la confusión temática que, durante la sesión de un sub tema, el grupo hablaba exclusivamente de seguridad y fuerzas de seguridad pública. Ante ello, la delegación brasilera tuvo que recordar que la Conferencia era de ministros de defensa y no de seguridad pública.

Sobre este punto, el Vicepresidente y Ministro de Defensa Brasil dejó claro que para los países que integran la Asociación Interamericana de Integración (conocido como el grupo ALADI) las actividades de las fuerzas armadas es la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial. Por su parte, la competencia de las fuerzas policiales y órganos de inteligencia son la prevención y combate al terrorismo y el crimen organizado transnacional mediante la cooperación e intercambio de datos de inteligencia. Lamentablemente, esta postura regional no se vio reflejada a la hora de negociar el texto final.

Actuaciones conjuntas y misiones de paz.

Por otra parte, los ministros destacaron la importancia de la participación conjunta de distintos países en las misiones de paz. En este sentido, resaltaron la importancia de fortalecer las

⁶ Párrafo 2 de la Declaración.

⁷ En su discurso el secretario de Seguridad de EE.UU. sostuvo: "[...] 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 nosotros en ese intento por definir claramente los roles y responsabilidades de nuestras varias fuerzas armadas [...]".

operaciones de paz autorizadas por mandato de las Naciones Unidas o aquellas misiones que se desarrollan en el marco de tratados y acuerdos de paz⁸.

Durante los últimos años el Comando Sur ha planteado coordinar inteligencia y operaciones marítimas en el hemisferio, bajo la propuesta denominada "Amistad Duradera" (*Enduring Friendship*). Este proyecto trata de crear una fuerza marítima operacional multinacional de las Américas, encabezada por Estados Unidos para enfrentar lo que este país considera amenazas transnacionales en alta mar para su seguridad, tales como narcotráfico y contrabando de armas, migración no controlada, terrorismo, narcotráfico, pesca ilícita y otras amenazas a la vida marina, peligros a la navegación y emergencias humanitarias. En lo que respecta a la Declaración de Quito, EE.UU. intentó promover que la interoperabilidad (es decir, la acción conjunta) de las fuerzas armadas incluyera la cooperación naval para la protección de vías comerciales y las infraestructuras de transporte. Sin embargo, el documento final de la Conferencia se limita a mencionar la interoperabilidad en temas relativos a la seguridad marítima y misiones de paz.⁹

La JID y su relación con la OEA.

El tratamiento de la Conferencia sobre la Junta Interamericana de Defensa (JID) había generado grandes expectativas ya que hay países que, citando el nuevo concepto de seguridad multidimensional, promueven la incorporación de la seguridad al mandato original de este organismo.¹⁰ El discurso del vicepresidente de Brasil expresó la necesidad de que la JID sea un organismo de asesoramiento técnico militar de la OEA sin funciones operacionales. Finalmente, el pronunciamiento se limitó a recomendar a los países la inclusión de representantes de los Ministerios de Defensa en los grupos de trabajo sobre este tema que actualmente se encuentran trabajando en la esfera de la Comisión de Seguridad Hemisférica¹¹.

Alianzas estratégicas

La alianza estrecha de EE.UU. con Colombia fue un factor central para definir la agenda de la reunión. Al mismo tiempo, los países de América Central y el Caribe no parecieran diferir mucho de la agenda estadounidense en cuanto a la visión de la seguridad. Sobre todo en el tratamiento del terrorismo y el crimen organizado en forma similar. Igualmente, durante el debate de ciertos artículos los países integrantes del Caribe (CARICOM) se alinearon bajo una sola posición. Por último, la expectativa que se había creado en relación con la unificación de posición al interior del MERCOSUR ampliado no fue satisfecha. Más allá del discurso del vicepresidente y ministro de defensa brasileño, a la hora de negociar el texto final de la conferencia, los países del MERCOSUR ampliado no presentaron, en general, posiciones comunes frente a cuestiones críticas tales como el terrorismo o la importancia de incorporar el respeto al Derecho Internacional Humanitario como requisito indispensable para confrontarlo.

⁸ Párrafo 16 u 19 de la Declaración.

⁹ Párrafos 19 de la Declaración. A pesar del límite de la Declaración, el Comando Sur sigue promoviendo este programa en sus relaciones bilaterales con los países.

¹⁰ La Junta Interamericana de Defensa fue creada en 1942 como un órgano de asesoramiento técnico en materia de defensa. Estados Unidos lidera la posición que promueve la ampliación del mandato de la JID. Los países de América Central y, algunos países del Caribe –Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, San Vicente y Las Granadina, St. Kitts y Nevis y Trinidad y Tobago) comparten esta posición. El resto de los países del Caribe todavía no se ha pronunciado, los países del grupo ALADI tienen una postura contraria a esta posición y se oponen a la ampliación del mandato de la JID y Canadá mantiene una posición intermedia

¹¹ Párrafo 34 de la Declaración.

Participación de la sociedad civil

Para los organismos de la sociedad civil que estuvimos presentes fue evidente que en estos foros se están definiendo temas de seguridad y defensa que son susceptibles de tener gran impacto en las realidades nacionales y las discusiones regionales.

Debido a que varios estados se opusieron a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en esta Conferencia, la invitación cursada para poder asistir constituyó un paso adelante. Consideramos que este tipo de espacios resultan de gran importancia ya que las discusiones y decisiones que allí se den pueden afectar seriamente la vigencia de los derechos humanos y las instituciones democráticas. Por esta razón, creemos que las organizaciones no gubernamentales debemos aumentar nuestra representación en encuentros de estas características y, a su vez, mejorar la calidad de esa participación.