

Las políticas de seguridad y los derechos humanos después del 11 de septiembre

Por IGNACIO CANO*

Al tiempo que el World Trade Center se desplomaba ante los ojos incrédulos de millones de espectadores, todo el mundo era consciente de que mucho más que dos torres se desmoronaban en Nueva York. Se desmoronaba, entre otras cosas, la percepción histórica de seguridad e invulnerabilidad de la única superpotencia de nuestros días, que siempre creyó que, por lo menos en su territorio, sus ciudadanos podían sentirse seguros de cualquier ataque externo. Tanto es así que la vigilancia del espacio aéreo norteamericano no estaba encomendada a la Fuerza Aérea, ocupada en vigilar los cielos de los cinco continentes, sino a la Guardia Nacional, con pilotos que trabajaban a tiempo parcial en esa tarea. Se deshacía también —o debería haberlo hecho— la idea de que la seguridad de un país puede obtenerse exclusivamente a través de la superioridad militar.

Cualquier evaluación en el momento actual del impacto del atentado del 11 de septiembre es aún prematura. Sin embargo, todos nos hemos hecho esta pregunta en algún momento durante los últimos meses. De hecho, una de las áreas candidatas a sufrir un efecto más profundo es la de las políticas de seguridad y los derechos humanos.

El primer impacto que las políticas de seguridad sufrieron como resultado de los atentados del 11 de septiembre fue su misma ubicación en el primer plano de los debates y la atención pública. Inversiones cuantiosas se hicieron para mejorar la seguridad en los transportes y en otras áreas, y la preocupación por la seguridad escaló hasta el punto más alto de la agenda pública, primero en los Estados Unidos y más tarde en el resto del mundo. Así, otras prioridades debieron ceder su lugar a la búsqueda de la seguridad.

En principio, la previsión no es optimista. El terror generado por el ataque al corazón de Manhattan, como cualquier terror, es un caldo de cultivo para reacciones desesperadas y autoritarias. Es el pánico de las poblaciones latinoamericanas sujetas a altas tasas de violencia y criminalidad, por ejemplo, uno de los factores que ayuda a entender por qué importantes sectores socia-

* El autor es sociólogo, profesor de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro e investigador en las áreas de violencia, derechos humanos y educación.

les de nuestros países apoyan la tortura, la violencia policial, y cualquier medida que tenga la apariencia de contraponerse al crimen imperante. El paralelo internacional es evidente y la tentación de que la opinión pública estadounidense apoye acciones cada vez más agresivas contra otros países, también.

Si en muchas áreas marginales de nuestro continente basta clasificar a alguien como “criminal” o “bandido” para que pierda cualquier derecho y pasen a ser válidas todas las agresiones contra él, en el plano internacional bastaría con que un país sea considerado “terrorista” —o simplemente “refugio de terroristas”— para que las potencias dominantes puedan tomar cualquier medida en su contra. Así, la memoria de las víctimas del 11 de septiembre puede ayudar a eliminar los escrúpulos en la mente de mucha gente sobre el tipo de acciones que son justificables. El derribo de las torres podría ayudar a establecer un nuevo patrón de “justificabilidad” en las relaciones internacionales.

Ante los ojos de las élites más conservadoras de varios países latinoamericanos, los derechos humanos son un “lujo” para países avanzados, que no tienen que convivir con la violencia desmedida del tercer mundo y, por tanto, son inaplicables fuera del primer mundo. De la misma forma, el derecho internacional humanitario y los propios derechos humanos también corren el riesgo de ser considerados un lujo inaceptable para los países que se sienten atacados por un enemigo implacable.

Sin embargo, esta línea de reacción no constituye una necesidad lógica. Es posible reaccionar de una forma diferente, incluso contraria. Una de las lecturas posibles del 11 de septiembre es la siguiente: dado que la supremacía militar por sí misma no garantiza la seguridad, es necesario un acuerdo lo más amplio posible sobre reglas y principios internacionales comunes que reduzcan la posibilidad de que esos hechos se repitan. En lugar de la fuerza militar, el acuerdo consensual podría ser la estrategia que más seguridad proporcione. Para eso, sería preciso abandonar el unilateralismo, establecer normas válidas para todos y democratizar los órganos internacionales como las Naciones Unidas, que aún reflejan la composición de la posguerra y el predominio de las potencias nucleares. Así como el pacto social permite a los individuos escapar de la terrible inseguridad del mundo hobbesiano, en el que todos luchan individualmente contra todos, un sistema internacional más democrático y con amplia legitimidad podría proteger mejor a cada país de la hostilidad de terceros de lo que lo haría el recurso a la fuerza.

Paralelamente, sin renunciar a que los autores de estos crímenes sean llevados ante la justicia ni dejar de responsabilizar a quienes apoyan los atentados, es posible abrir una reflexión sobre las causas profundas del odio que motiva que existan grupos de personas dispuestas a matarse con tal de atacar a los Estados Unidos. Esta disposición al suicidio para cometer homicidios envuelve un nivel de desesperación que no surge de la nada ni en cualquier lugar. Un análisis sobre las condiciones políticas y sociales que favorecen el sur-

gimiento de estos grupos, y una disposición para modificar su actitud en función de ello, puede ser de gran ayuda para prevenir su proliferación.

Desgraciadamente, no parece ser el camino del multilateralismo y la reflexión política el elegido por el gobierno de los Estados Unidos para enfrentar el problema. La relegación de Naciones Unidas como instancia donde abordar la cuestión en favor de una respuesta militar directa con consultas apenas a los aliados que son necesarios desde el punto de vista operativo o político, y la exhortación pública a todos los países a que elijan si están a favor o en contra de los Estados Unidos, son señales desalentadoras en este sentido. Por otro lado, las declaraciones del presidente Bush en las que sostiene que su país fue atacado por ser un país libre (“*They hate us because they hate our freedom*”) demuestran que su gobierno optó por enfrentar la crisis sin modificar sus posiciones políticas, apenas cerrando filas para mantener las cosas exactamente como están.

Las perspectivas para los derechos humanos no son favorables. Dos son los ejes valorativos que están en la base de los derechos humanos. El primero es la protección de los derechos del individuo frente al Estado. El segundo es la universalidad y la igualdad de derechos.

En un ambiente de terror y de amenazas, el principio de la defensa de los derechos individuales pierde fuerza y surge una disposición mayor a admitir “concesiones” con la intención de defenderse del peligro. La negativa de los Estados Unidos a considerar como prisioneros de guerra a los prisioneros capturados en Afganistán —o a una parte de ellos—, su intención de juzgarlos de manera sumaria, y la discusión en el Reino Unido sobre la posibilidad de denunciar la Convención Europea que impide que personas sean mantenidas presas sin cargos y sin ser puestas a disposición de un juez, son ejemplos extremadamente preocupantes de esta tendencia.

La universalidad también es fuertemente socavada por estas iniciativas que buscan separar los derechos otorgados a los nacionales del tratamiento dispensado a los extranjeros. Es justamente para arrestar extranjeros sin cargos que el Reino Unido consideró la posibilidad de denunciar la Convención. Por su parte, los Estados Unidos se disponen a juzgar a su único prisionero de guerra de nacionalidad estadounidense en los Estados Unidos y con todas las garantías procesales, mientras que planean juzgar a los extranjeros fuera del país, precisamente para negarles estas garantías jurídicas.

Normas internacionales ampliamente establecidas son quebradas en aras de esta guerra al terrorismo. Por ejemplo, Pakistán detuvo al embajador de Afganistán, cuyo régimen talibán era reconocido por el propio Pakistán, y lo transfirió a autoridades estadounidenses para que fuera interrogado, violando todos los procedimientos diplomáticos. La tentativa de los Estados Unidos de aplicar el derecho internacional “a la carta” —esto es, cuando favorece a sus intereses— o de ignorarlo en otros casos, mina justamente la idea de universalidad de los derechos.

Los Estados Unidos están embarcados en un esfuerzo global para conse-

guir que el resto del mundo adopte su agenda de guerra al terrorismo y que lo haga desde la visión estadounidense. Uno de los elementos cruciales que pretende ser transmitido y exportado es la propia definición de *terrorismo* y *terrorista*. En principio, el terrorismo podría ser definido como el ataque deliberado a civiles con el objetivo de generar pánico y debilitar la moral del enemigo. En este sentido, el terrorismo es el último paso en el proceso de ataques indiscriminados a la población civil que se desarrolló en el siglo XX. La guerra, que tradicionalmente era un combate entre profesionales, se fue tornando un conflicto cada vez más indiscriminado en el siglo pasado y fue afectando cada vez más al conjunto de la población. La explosión de la bomba atómica representa el mayor símbolo de agresión indiscriminada. Las convenciones de Ginebra y el surgimiento del derecho internacional humanitario son, justamente, intentos por limitar la guerra y preservar a la población civil. Por el contrario, el terrorismo pretende atacar precisamente a los civiles y es ejecutado sobre todo por grupos que no pueden conseguir una supremacía militar convencional y recurren a esta cruel estrategia para causar daño al enemigo.

En el discurso oficial norteamericano da la impresión de que el terrorismo fuese un fenómeno restringido a determinados grupos concretos de forma que, una vez derrotados éstos, el problema podría ser resuelto definitivamente. Este es el sentido que se desprende de las palabras del presidente Bush cuando dijo que “esperaba que esta fuese la primera y última guerra contra el terrorismo en el siglo XXI”. Sin embargo, el terrorismo no es un grupo concreto de personas o países sino una estrategia a la que colectivos diferentes han recurrido en el pasado y pueden apelar nuevamente en el futuro. En estos días el terrorismo islámico es el que recibe mayor atención; pero antes de la creación del Estado de Israel los militantes sionistas también utilizaron este tipo de métodos contra la ocupación inglesa. El ex primer ministro de Israel, Menahem Beguin, participó directamente del atentado con bomba contra un hotel. Países tan lejanos como Sri Lanka o España conviven cotidianamente con el problema. En América Central, millares de civiles fueron asesinados por los militares durante la década de los 80 simplemente por vivir en áreas que eran consideradas favorables a la guerrilla. En varios de estos casos, los perpetradores de los crímenes fueron entrenados por los Estados Unidos, que encubrió las atrocidades por interés político. En Ruanda, las masacres de civiles alcanzaron proporciones de genocidio. En numerosos conflictos alrededor del globo las poblaciones civiles fueron atacadas con mayor o menor intensidad.

Por otro lado, muchas acciones militares dirigidas en principio contra objetivos militares provocan un alto número de víctimas civiles. Aunque estos hechos no son moral ni legalmente equiparables a ataques deliberados contra la población civil, quienes los ejecutan no pueden hurtar su responsabilidad, especialmente cuando los hechos se repiten regularmente con las mismas consecuencias.

La palabra *terrorista* adquirió tal estigma universal que nadie admite ser

un terrorista. Los terroristas son siempre los otros, los de nuestro lado son "combatientes por la libertad" o algún otro término más amable. La primera gran lucha es por la definición de quién es y quién no es terrorista. El término precisa definirse en términos objetivos, esto es, en función de los medios utilizados en el conflicto y no en función de los fines. Mientras la categorización de terrorista dependa en parte de la vinculación con las potencias dominantes —quienes mayoritariamente establecen en el mundo la definición de quién es terrorista—, será difícil encontrar el consenso universal y la plataforma de legitimidad necesarios para que el problema sea tratado de hecho como una plaga a la que todos deben ayudar a combatir, independientemente de sus objetivos políticos. Para ello, es imprescindible que los organismos multilaterales y los tribunales internacionales sean los protagonistas fundamentales de las decisiones para calificar actos o regímenes como terroristas y establecer las sanciones correspondientes. Así será más probable convencer a un gran número de personas y países de que la lucha contra el terrorismo es una lucha global para proteger las poblaciones civiles y no una herramienta política para estigmatizar y destruir a los enemigos.

Uno de los azotes de los atentados del 11 de septiembre es la acentuación de las tensiones culturales, étnicas y religiosas y el retroceso de la tolerancia. La insistencia de los gobiernos en que ésta no es una guerra contra una etnia o una cultura, mucho menos contra una religión, no puede evitar que los aparatos de seguridad pública y amplios sectores de la ciudadanía se muestren desconfiados ante todo lo que provenga del mundo árabe o islámico. Por su parte, la hostilidad que sienten los miembros de estas comunidades árabes e islámicas que viven en los países occidentales puede aumentar el apoyo a los ataques contra occidente en los círculos más radicales, contribuyendo a profundizar el abismo entre los pueblos.

América Latina, que históricamente manifiesta un alto grado de dependencia en relación a los Estados Unidos y que tiene dificultades para crear liderazgos regionales alternativos, ciertamente no quedará inmune a los efectos del 11 de septiembre. La extensión de este impacto está aún por determinarse y el factor más importante será la medida en que los Estados Unidos consigan imponer en la región su agenda anti terrorista global, convirtiendo a la lucha anti terrorista en la prioridad número uno. La visita de parlamentarios norteamericanos a Foz de Iguazú, en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, para examinar los alegatos sobre supuestas células terroristas musulmanas en esta zona forma parte de este escenario. Por otra parte, declaraciones recientes en Europa del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, sobre la necesidad de que la lucha antiterrorista no sea hecha a costa de las libertades y sobre la importancia de no olvidar otros problemas sociales además del terrorismo, simbolizan la dificultad de muchos países de la región para adherir incondicionalmente a la visión estadounidense.

El efecto del nuevo contexto internacional será especialmente intenso en

los países en que aún hay conflictos armados. En este sentido, Colombia es la principal candidata a sufrir un fuerte impacto después del fracaso de las negociaciones entre el gobierno y las FARC. Las FARC ya integran la lista de organizaciones terroristas de Estados Unidos y hay claras indicaciones de que podrían sumarse a la lista de la Unión Europea en un futuro inmediato. Con ello, su legitimidad como parte en las negociaciones disminuye y, con ella, la posibilidad de una salida negociada. Si el enemigo es definido como terrorista, no hay espacio para la negociación con él. La prisión en territorio colombiano de personas presuntamente vinculadas al IRA irlandés refuerza la impresión del "terrorismo" como un enemigo único, compacto y articulado, y aumenta la probabilidad de un tratamiento común contra todos los acusados de terrorismo que dispense matices individuales. Quien esté dentro de la lista de terroristas será tratado de una forma y quien esté fuera, de otra. Por eso, la inclusión o no en tales listas pasa a ser un elemento crucial desde el punto de vista político y militar. De hecho, los países que enfrentan ataques terroristas en su territorio tienden justamente a subrayar la similitud con el resto de los movimientos terroristas y la visión del terrorismo como un fenómeno único y global. De esa manera, reclaman una posición internacional contra sus enemigos internos tan dura como la otorgada por la comunidad internacional a los atacantes del 11 de septiembre. Sin embargo, el problema principal es que el terrorismo, a despecho de una visión muy extendida, no puede ser considerado como una atribución dicotómica: ser o no ser terrorista. En realidad, es una cuestión de grado, en la medida en que sean cometidas agresiones contra la población civil. Muchos movimientos insurgentes en el mundo acaban atacando a civiles en alguna medida. Y muchos ejércitos también provocan víctimas civiles, con mayor o menor grado de intención, durante las campañas militares. En el caso colombiano, la vinculación de los grupos armados irregulares, de izquierda y de derecha, con el tráfico de drogas conforma un panorama aún más complicado y aumenta la posibilidad de una mayor intervención externa.

En los países donde no hay conflictos armados, la influencia de los atentados del 11 de septiembre será probablemente menor, pero no por ello despreciable. Desde el punto de vista táctico y estratégico, la lucha contra el terrorismo tiende a reforzar dos políticas de seguridad específicas. La primera es la vigilancia general del territorio y de los ciudadanos y el aumento de las medidas de control. Esto es claramente perceptible en las fronteras, pero no deja de afectar todo el accionar de los aparatos de seguridad pública. Las modificaciones legislativas promovidas en Estados Unidos como resultado de los atentados están dirigidas a facilitar estas medidas de control y varios grupos de derechos civiles se han manifestado contra las restricciones a las libertades ciudadanas que las nuevas medidas podrían implicar. América Latina no parece haber llegado todavía a un debate amplio sobre cambios legislativos, pero es indudable que la memoria del 11 de septiembre puede debilitar las posiciones de quienes defienden las garantías en las deliberaciones sobre propuestas le-

gislativas en el área penal y de seguridad. Por otro lado, a pesar de que en rigor no hay ninguna vinculación directa entre los atentados en Manhattan y el tipo de amenazas a la seguridad que encontramos en los países latinoamericanos, la insistencia en la seguridad por encima de todo podría fortalecer a los grupos más autoritarios dentro de los aparatos de seguridad pública y a las estrategias más violentas de lucha contra la criminalidad. El clima general de miedo que el terrorismo y la lucha contra el mismo provocan es, como decíamos, más favorable a reacciones autoritarias que a propuestas progresistas. Estas reacciones pueden no ser más eficientes para promover la seguridad a medio plazo pero son vistas como más “razonables” en un contexto de alarma social.

Hay también acciones de los aparatos de seguridad pública que son enmarcadas dentro de la lógica antiterrorista y que no tienen una justificación operativa, por lo que es inevitable interrogarse sobre cuál puede llegar a ser su función real. Por ejemplo, el municipio de Río de Janeiro creó una unidad anti terrorista dentro de su guardia municipal, que ni siquiera tiene plenas competencias en el campo de la seguridad pública local, que pertenecen al Estado.

La segunda política de seguridad que sale fortalecida en un contexto de lucha antiterrorista es la importancia de la inteligencia, entendida en el sentido militar o policial. Los grupos terroristas no pueden ser derrotados con un aparato militar convencional, sino que es preciso localizarlos, monitorearlos e infiltrarlos para poder dismantelarlos. La información se convierte en el arma principal. Una mayor capacidad de inteligencia por parte de los cuerpos policiales no es un elemento negativo. Por el contrario, una policía con mayor capacidad de inteligencia conseguirá mejorar su capacidad de investigar y resolver crímenes, y se sentirá menos tentada a recurrir a la brutalidad o a la tortura. Por ejemplo, si esas capacidades son utilizadas contra el crimen organizado, este énfasis en tareas de inteligencia podría contribuir a desarticular las redes criminales y de corrupción, y con ello a disminuir los altos niveles de impunidad imperantes. El problema surge cuando esas capacidades son usadas contra enemigos políticos. Así, esas estrategias contra el terrorismo (escuchas telefónicas, infiltraciones, etc.) pueden ser usadas también para aumentar el control sobre movimientos sociales, con el objetivo de “prevenir acciones terroristas” en el futuro.

Así, cuando un ministro del gobierno brasileño califica la invasión de una hacienda propiedad de los hijos del presidente por parte de integrantes del “*Movimento de Trabalhadores sem Terra*” (Movimiento de Trabajadores Sin Tierra) como “terrorista”, no puede dejar de causar preocupación independientemente de si entendemos que la invasión fue justificada o no.

Para enfrentar el terrorismo sin menoscabar las garantías individuales, sería conveniente tratarlo no como una guerra sino como un tipo de crimen organizado. Pero al mismo tiempo reflexionar sobre las condiciones políticas, económicas y sociales que favorecen su proliferación, para poder modificarlas. No es un desafío fácil.