

# POS 11/9, DESPUÉS DE AFGANISTÁN Y EN MEDIO DE IRAK: ¿UN (DES)ORDEN DE (IN)SEGURIDAD SUDAMERICANO?

Juan Gabriel Tokatlian\*

Universidad de San Andrés

El dato nuevo más elocuente del proyecto de reordenamiento mundial<sup>1</sup> emprendido por Washington después del 11 de septiembre de 2001 es que Estados Unidos se está convirtiendo en una potencia asiática. La primera guerra a Afganistán en Asia Central y la segunda guerra a Irak<sup>2</sup> en Medio Oriente le ha brindado a Estados Unidos una proyección

- 
- **Director de los Programas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (Argentina).**

<sup>1</sup> Después de los atroces atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en New York y Washington, ingresamos en una nueva estructura internacional. La Guerra Fría pareció parte de la prehistoria y la Posguerra Fría apenas un hiato escasamente admirable. El gran desafío resultaba la construcción de un orden que supere las mayores deficiencias de esos dos períodos. El interrogante básico giraba (y de hecho aún gira) en torno a cómo establecer un orden que combinase y armonizase las lógicas de la política, del derecho y de la moral. La lógica política, sustentada en la eficacia del poder, y la lógica del derecho, basada en la validez de las normas, deben apoyarse en una sólida ética capaz de brindarles legitimidad. Prácticas, reglas y valores se entrelazan y refuerzan: legitimidad, legalidad y eficacia no pueden estar desligadas. Durante la Guerra Fría primó el código pragmático de la *realpolitik* que llevó a consecuencias indeseables. Por ejemplo, para responder al control de la Unión Soviética en Afganistán, el gobierno de Estados Unidos amparó, financió y justificó a los talibanes y a Osama Bin Laden. En la Posguerra Fría sucedió algo semejante: la incipiente legitimación jurídica—la *idealpolitik*--de las intervenciones humanitarias a favor de la protección de los derechos humanos en el marco de las instituciones multilaterales como las Naciones Unidas se quebró con la acción solitaria y desproporcionada de la OTAN en Kosovo. La era que se inició el 11/9, para ser sustentable, no podría asentarse únicamente en una de estas lógicas, ni siquiera podría hacerlo con sólo dos de ellas. Resulta imperativo concretar un orden eficaz y legal, pero sobretodo justo. En ese sentido, el resultado de la lucha colectiva contra el terrorismo no puede revertir el proceso de democratización mundial, resquebrajar el imperio de la ley ni se estigmatizar a ningún conglomerado humano. El nuevo orden internacional necesita más democracia, más legalidad y más pluralismo. El reordenamiento mundial impulsado por Washington dista hoy de lo anterior.

<sup>2</sup> Después de la horrorosa Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional en general, y Estados Unidos en particular, construyeron paciente y eficazmente un conjunto de regímenes globales, organizaciones multilaterales y compromisos mundiales que evitaron el estallido de una guerra devastadora y preservaron una paz elemental entre las naciones. Al terminar la Guerra Fría, el mundo ingresó en una fase de expectativa a la espera de que los dividendos de la paz permitieran destinar más recursos y energías al desarrollo económico, avanzar en el sendero de la democracia y el pluralismo y fortalecer el derecho y la institucionalidad internacionales. Sin embargo, aún antes del 11 de septiembre de 2001 resultaba evidente que la desigualdad se imponía en el ámbito mundial, que los fundamentalismos de distinto signo emergían con agresividad y que la arquitectura de reglas, procesos y acuerdos globales se erosionaba. Las señales más preocupantes en este sentido surgieron de Washington. En efecto, la administración del Presidente George W. Bush buscó socavar los instrumentos multinacionales a través del rechazo del Protocolo de Kyoto en materia de medio ambiente y del Tribunal Penal Internacional en materia de derechos humanos. No satisfecho con lo anterior, el gobierno

geopolítica inédita en un área del mundo donde ejerció influencia pero jamás tanto control a partir de este momento. El establecimiento de neo-protectorados en Kabul y Bagdad; la consolidación de bases militares desde el corazón de Asia Central hasta el Cuerno de África--en Uzbekistán, Turkmenistán, Kirgistán, Tajikistán, Omán, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Djibouti--y el dominio de las fuentes energéticas en la zona, pueden transformar a Estados Unidos en el primer poder geográficamente integral. De hecho, a principios del siglo XX Estados Unidos devino una potencia hemisférica; después de la Segunda Guerra Mundial se convirtió en potencia atlántica; con la Guerra Fría se proyectó como potencia del Pacífico; con la Posguerra Fría su incidencia en África creció y ahora, con su expansión en Asia, Washington está *ad portas* de alcanzar el sueño imperial.

### ***¿Potencia, prepotencia o impotencia?***

Este sueño imperial hará que el gobierno de George W. Bush persista en asegurar una estrategia de primacía mundial. Hoy es evidente que un Washington cada vez más recalcitrante, por su rigidez, y más reaccionario, en su ideología, no aspira a construir un liderazgo generoso sino a establecer una preponderancia implacable. La eventual consolidación de la preeminencia absoluta de Estados Unidos en materia militar provocará más inestabilidad e inseguridad. Por una parte, se pueden crear incentivos para acciones terroristas más letales dentro de las fronteras estadounidenses para desafiar su aspiración de mantener su geografía impenetrable. Por otra parte, y dado que en el futuro Estados Unidos podría hacer que su espacio resultase invulnerable mediante la construcción de armas defensivas (por ejemplo, el escudo anti-misiles), potencias nucleares que no aceptan el *statu*

---

republicano pareció encaminarse a eludir los principios y las prescripciones establecidas en pactos escritos y en prácticas acordadas. Por ejemplo, en materia de no proliferación, Estados Unidos abandonó el Tratado ABM anti-misiles, firmado en 1972 con la Unión Soviética, y que prohíbe las armas defensivas. En diciembre de 2001, la administración presentó su “Revisión de la Postura Nuclear” que contempla expresamente el uso de armas nucleares contra Rusia, China, Irak, Irán, Corea del Norte, Libia y Siria. Y, en septiembre de 2002, el gobierno hizo pública su “Estrategia de Seguridad Nacional” que reemplaza la política de disuasión por la de guerra preventiva. Todo lo anterior no sólo desnaturaliza el significado de la no proliferación, sino que puede estimular el crecimiento del número de proliferantes. Pero lo más inaudito es que a partir de principios de 2003, Washington no sólo socavó y eludió los compromisos internacionales alcanzados con esfuerzo y consenso, sino que se dedicó a destruir instrumentos y entidades multilaterales. Estados Unidos alentó la ruptura de una política exterior común en el seno de la Unión Europea entre el eje Londres-Madrid más los países de Europa Oriental frente a París-Berlín y buena parte de Europa Occidental. Después, forzó una crisis inédita en la OTAN mediante el voto sobre la asistencia de la organización a Turquía en el evento de una guerra contra Irak, que terminó con el rechazo inicial de Francia, Alemania y Bélgica. Más tarde la institución a demoler fue el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al propiciar su quiebre interno en torno a la legitimidad y legalidad del uso de la fuerza contra Bagdad y en cuanto al cambio de régimen en Irak. Décadas de empeño y escrupulosidad para la construcción de una institucionalidad mundial, la gestación de normas válidas en el plano global y la concreción de procesos colectivos de consulta y acción se han puesto en entredicho debido al comportamiento agresivo de Estados Unidos. Antes de haber disparado el primer misil contra Bagdad, Washington destruyó la posibilidad de que el orden pos-Irak pudiese ser legítimo, legal y moralmente sustentable.

*quo* podrían incrementar la proliferación de armas de destrucción masiva y tentarse con su uso de armas antes de que ese se materialice aquella condición de invulnerabilidad buscada.

Lo esencial es comprender que la política de primacía encierra en si misma, más allá de la existencia en Washington de un gobierno republicano o demócrata, una perspectiva agresiva de política exterior porque resulta indispensable—bajo aquella lógica supremacía total—estar inclinado a usar la fuerza de manera recurrente, permanente y vehemente. Adicionalmente, la estrategia de primacía implica presupuestos de defensa gigantescos por décadas; lo cual puede conducir a un desequilibrio inesperado en términos de las relaciones cívico-militares en Estados Unidos.

Además, dicha estrategia ha enfatizado (y continuará haciendo hincapié en) la constitución de distintas coaliciones *ad hoc* en reemplazo de las alianzas de antaño para enfrentar a los viejos y nuevos enemigos de Washington y está (y estará) orientada a propiciar el *regime change*; esto es, producir el cambio del régimen político interno de una nación por medio de la coerción diplomática y militar. En esa dirección, e muy probable que Estados Unidos prosiga, al menos durante el mandato republicano, arrogándose el derecho a recurrir a su poderío bélico cuando así lo considere imprescindible, sin tener en cuenta las condiciones de legitimidad, legalidad y moralidad que exige el uso del instrumento militar en las relaciones internacionales. Paradójicamente, la Casa Blanca cree que puede ganar más aliados en el combate contra el terror en el mundo mediante la utilización de la amenaza recurrente a los buenos amigos y a través del uso del castigo inclemente a los oponentes débiles.

En breve, lo anterior implica que resulta medular discernir si la omnipotencia actual que parece traslucir Washington con su comportamiento es la demostración de una potencia efectiva (lo cual es la antesala de una hegemonía vigorosa), de una prepotencia temporal (lo cual mostraría que es un superpoder descontrolado), o de una impotencia disimulada (lo cual implicaría un languidecimiento gradual y apreciable de su condición unipolar).

### ***El rompecabezas americano***

Dado que Washington seguirá empeñado en la guerra preventiva contra los terroristas y contra los tiranos—los dos adversarios esenciales según su Estrategia de Seguridad Nacional (ESG) de septiembre de 2002—es muy factible que concentre su atención en identificar las fuentes de terrorismo en el ámbito latinoamericano y refuerce su presión sobre algunos gobiernos en el área para que lo combatan más eficazmente. En ese contexto, el hemisferio tenderá a ser concebido en sus partes más que como un todo.

En efecto, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 Washington identificó tres zonas de diferente significación y alarma para sus intereses vitales. La amplia Cuenca del Caribe, que cubre el caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, es hoy definitivamente parte del perímetro externo de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión de su seguridad interna. Los niveles de autonomía de esta sub-región tenderán a reducirse y las tensiones entre Estados Unidos y Cuba podrán incrementarse. La búsqueda de invulnerabilidad absoluta en ese perímetro, la persistente derechización del gobierno

republicano y la considerable influencia del neoconservadurismo sureño (en especial, de Texas y Florida) colocarán a Fidel Castro como el principal referente de perturbación en América del Norte, fenómeno turbulento cuya resolución, según los halcones más empedernidos, pasa por el cambio de régimen en la isla.

En Colombia y en la frontera colombo-venezolana, Washington localizó una zona de alto riesgo terrorista y en la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil, Estados Unidos ubicó una zona de riesgo potencial en términos del terrorismo. El reto para América del Sur es conservar un mínimo de autonomía para hacer frente a estos dos focos de inquietud, que aún son bastante controlables y que además, son menos letales que otros fenómenos terroristas dispersos en Medio Oriente, Asia y África.

Desde el punto de vista de la agenda interamericana los temas de seguridad alcanzarán, como la época de la Guerra Fría, un lugar preponderante. Aún los asuntos económicos estarán condicionados por consideraciones militares. Por eso el proyecto ALCA—el Área de Libre Comercio de América—podría pasar a ser concebido también como un ALTI—un Área Liberada de Terrorismo Internacional. Además, así como en los sesenta Estados Unidos impulsó en el hemisferio la doctrina de la seguridad nacional para combatir al “enemigo interno” (el comunismo local como parte de la internacional comunista), después de los atentados del 11/9 (y de las guerras a Afganistán e Irak) Washington estimula una suerte de doctrina de inseguridad nacional en el área para combatir a las “nuevas amenazas” (por ejemplos, las expresiones anti-sistémicas internas y aquellas que pudiesen recurrir a la violencia; lo cual haría parte del avance del terrorismo internacional).

Ahora bien, la “securitización” excesiva de las relaciones interamericanas tenderá a ampliar y ahondar dos brechas ya existentes. Por un lado, la distancia entre una sociedad estadounidense más conservadora, xenófoba y auto-centrada y sociedades sudamericanas más nacionalistas, movilizadas y demandantes. Por otro lado, la distancia entre gobiernos latinoamericanos notoriamente inclinados hacia Washington y sociedades latinoamericanas cada vez más críticas respecto a Estados Unidos. Independiente de la voluntad de los líderes de la región, esta primera década del siglo XXI será muy inestable, mientras los vínculos hemisféricos atravesarán por momentos de fricción. El mayor desafío que afrontan las relaciones interamericanas es evitar que se arraigue un irritante esquema de dependencia entre Washington y las naciones del continente; algo que los republicanos actuales en Estados Unidos están movidos a perpetuar y profundizar por todos los medios posibles.

En lo que corresponde específicamente a las relaciones entre Estados Unidos y Sudamérica, las principales pruebas para la estrategia de primacía estarán en Brasil, Colombia y Venezuela. Brasilia no constituye un competidor para Washington, sin embargo, Brasil no sólo aspira a consolidar su poder regional, sino a proyectar su poderío internacionalmente. La gran incógnita es si Estados Unidos pretende evitarlo reduciendo el poderío brasileño en Sudamérica, o si acepta convivir con un Brasil convertido en potencia media influyente. Esto se entrelaza con Colombia, pues allí se localiza el principal foco de conflicto armado en América y con Venezuela, porque ese puede ser el ejemplo en

Sudamérica en que la idea del cambio de régimen—que ya se intentó indirectamente a través del fallido golpe de estado de abril de 2002<sup>3</sup>-- tome fuerza

Desde una lectura geopolítica, Colombia y Venezuela (países convulsionados internamente y con fuertes tensiones entre ambos) constituyen un epicentro estratégico en la región. La esfera de influencia de Estados Unidos se está ampliando. El control de su tradicional *mare nostrum*—la vasta Cuenca del Caribe—se proyecta ahora con más fuerza en la *terra nostra*, en nuestro vértice andino del continente sudamericano que condensa en el eje Venezuela-Colombia, más Ecuador, el mayor polo petrolero de América del Sur y que comparte con Brasil la región amazónica; ese espacio que hace de Sudamérica una especie de gran potencia en materia ambiental.

---

<sup>3</sup> La fallida conjura contra el Presidente Hugo Chávez puso en evidencia la lamentable y peligrosa posición de Estados Unidos y de los principales foros con representación de Latinoamérica frente al golpe de Estado en Venezuela. Salvo los categóricos comportamientos individuales de ciertos países de la región (en especial, Argentina y México), la reacción hemisférica fue bastante deplorable y pareció, deliberadamente (en el caso de Estados Unidos) o ingenuamente (en el caso de la mayoría de los gobiernos del continente) encaminada a definir un nuevo tipo de golpe de Estado: el golpe de Estado benévolo. El 12 de abril, A. Fleischer, vocero de la Casa Blanca, y P. Reeker, vocero encargado del Departamento de Estado, plantearon que “la administración Chavez provocó la crisis en Venezuela”, afirmaron que Chávez había “renunciado” y que antes de dimitir, el presidente había “destituido al vicepresidente y a su gabinete”. Además de imputar explícitamente a Chávez por su caída y desnaturalizar la realidad anunciando su renuncia y la autoremoción de su gobierno, se rehusaron a calificar lo ocurrido como un golpe de Estado. Esta condenable inversión de valores termina responsabilizando a la víctima en lugar del victimario. Mientras tanto, el subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Otto Reich—quien fuera hace unos años embajador de Washington en Caracas y principal promotor de los contras en Nicaragua—mantuvo un sorprendente mutismo. Aquel mismo día, el comunicado oficial conjunto de Estados Unidos y España expresó que los dos gobiernos esperaban que la “situación excepcional” por la que atravesaba Venezuela se normalizara a la mayor brevedad posible. Así, se hizo de nuevo evidente la ausencia de descalificación o censura al golpe de Estado ocurrido en Venezuela. Por su parte, el Grupo de Río, reunido en Costa Rica el 13 de abril no incluyó comentario alguno sobre Venezuela en su declaración final de 38 puntos. En una comunicación aparte condenó la interrupción del orden constitucional, añadiendo que fue “generada por un proceso de polarización interna”. De manera sin duda menos torpe que la estadounidense, el principal mecanismo de concertación de la región insinuaba una suerte de justificación del golpe de Estado. No existió ningún argumento de principio por el cual, sin calificativos ni matices, se cuestionara lo acontecido el 11 de abril y se lo llamara por su nombre. Asimismo, el 13 de abril, la Comisión de Derechos Humanos de la OEA se pronunció sobre el relevo del Presidente Chávez y “la destitución, por decreto del gobierno instalado el 12 de abril, de las más altas autoridades judiciales y de funcionarios independientes del ejecutivo, así como el cese de mandatos de los miembros del poder legislativo”. En opinión de la Comisión, estos hechos “*podrían* configurar los supuestos de interrupción del orden constitucional contemplados en la Carta Democrática” de la OEA. Llamativamente, para la Comisión no existía certeza de que lo ocurrido en Venezuela los hubiera configurado; con lo cual no queda en claro cuándo entonces una ruptura institucional hecha por la fuerza y que conduce a manifiestas medidas antidemocráticas (marcadas, en este caso, por un fuerte revanchismo social) puede denominarse golpe de Estado. ¿No eran los hechos mencionados evidentes y suficientes para afirmar que la Carta Democrática había sido seriamente violentada? Finalmente, el Consejo Permanente de la OEA ante la “alteración del orden constitucional” en Venezuela resolvió enviar a ese país el 14 de abril—cuando ya Chávez estaba retomando el gobierno—una misión encabezada por el Secretario General de la organización, César Gaviria, al tiempo que convocó una sesión extraordinaria de la OEA para el 18 de abril. Incapaz de mostrar reflejos rápidos y responsables sobre una situación a todas luces violatoria de la democracia, la Organización de Estados Americanos se extravió en un silencio estéril para no contradecir a Washington y su bochornosa posición favorable al golpe de Estado. Con independencia de la calificación que nos merezca el estilo y la gestión de Chávez, el suyo es un gobierno democrático.

## ¿De Bagdad a Bogotá?

En ese contexto el caso más delicado será el de Colombia<sup>4</sup>. La resolución de ese caso contará, sin duda, con una decisiva participación de Washington. El interrogante es si Estados Unidos tomará en cuenta los intereses de Brasil para buscar una salida más honda y de consenso a la guerra colombiana.

A pesar de ser el ejemplo de Colombia el principal referente de preocupación de EE.UU. en el área, es un caso lleno de dificultades. En efecto, la ESG ha determinado una tríada de amenazas críticas para Washington: el terrorismo internacional de alcance global, los “estados rufianes” (*rogue states*) con capacidad de poseer armas de destrucción masiva y los espacios territoriales donde la ausencia estatal facilita la existencia de organizaciones que recurren al terror. Colombia se ubica en esta última categoría. El país vive fenómenos de violencia derivados del comportamiento de organizaciones que recurren a prácticas terroristas, pero no es el epicentro de un mega-terrorismo que genere un peligro inminente para los intereses de Estados Unidos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que Colombia ya constituía un caso particular de atención y preocupación para Estados Unidos antes del 11/). Una lectura de los resultados de la *United States Commission on National Security/21st Century*, co-liderada por el demócrata Gary Hart y el republicano Warren Rudman corrobora lo señalado. El propósito básico de la Comisión fue realizar entre 1999 y 2001 un diagnóstico riguroso de las dimensiones de inseguridad que tienden a definir el escenario mundial del siglo XXI y concretar una serie de recomendaciones específicas para que Estados Unidos confronte militar, institucional y diplomáticamente las amenazas a su condición de super-potencia. En ese voluminoso estudio se le otorgaba un lugar destacado al fenómeno de los “estados fracasados”--*failed states*--, es decir; los estados que son incapaces de proteger a sus individuos de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial. La Comisión subrayó que este fenómeno constituía una amenaza grave a la seguridad de Estados Unidos y que Washington debía establecer prioridades ante la expansión y eclosión de los *failed states*: “*Not every such problem must be primarily a US responsibility, particularly in a world where other powers are amassing significant wealth and human resources. There are countries whose domestic stability is, for differing reasons, of major importance to US interests (such as Mexico, Colombia, Rusia, and Saudi Arabia). Without prejudging the likelihood of domestic upheaval, these countries should be a priority focus of US planning in a manner appropriate to the respective cases. For cases of lesser priority, the United States should help the international community develop innovative mechanisms to manage the problems of failed states*”. Esta afirmación revelaba que dos de los casos críticos para la seguridad nacional de Estados Unidos como consecuencia del potencial desmoronamiento de los estados se ubican en América Latina: México y Colombia. Esto debería generar una alerta mayúscula en Sudamérica.

<sup>5</sup> El fenómeno del terrorismo requiere un análisis preciso y ponderado. Para empezar, es fundamental recordar que el terrorismo no es un objetivo (nadie obtiene siempre o preserva indefinidamente el poder a punta de terror), ni es una ideología (de derecha o izquierda); el terrorismo es sólo un método. La insurgencia, cualquiera sea su orientación y en todo tiempo y lugar, recurre a la combinación de tres formas de combate: la lucha guerrillera, enfocada a producir bajas en los cuerpos de seguridad del Estado y a erosionar la voluntad del contrincante; la guerra convencional, que pretende alcanzar la formación de un ejército regular paralelo y confrontar al oponente a través de grandes unidades; y el terrorismo, que dirige la violencia hacia la población civil no combatiente. El terrorismo no es una modalidad de confrontación carente de sentido; su uso apunta a objetivos políticos que faciliten, en el largo plazo, la conquista del poder. Sin embargo, el recurso al terrorismo antes que una demostración de fortaleza, es la expresión de la debilidad estratégica. Como medio de lucha urbana es militarmente inefectivo, aunque resulte simbólicamente efectista: salvo la excepción de Yemen del Sur en 1967, no se conoce ningún caso de terrorismo urbano eficaz. En esa dirección, hay una

Los principales actores del conflicto colombiano enfrentan entonces serios dilemas, siendo los mayores los desafíos del presidente Álvaro Uribe. Por una parte, afronta un dilema interno: recuperar la autoridad del Estado, o caer en el autoritarismo. El fortalecimiento del aparato militar del Estado por medio del incremento del presupuesto interno y la mayor asistencia externa puede ser una condición necesaria pero no suficiente para tener un Estado más legítimo. Un Estado institucionalmente ausente, socialmente retraído y económicamente anémico será incapaz de superar las múltiples violencias—guerrillera, paramilitar, narcotraficante, delincencial--no obstante los nuevos gastos en seguridad. Por otra parte, Uribe confronta un dilema externo: resolver la guerra interna con un mínimo de autonomía internacional. El mandatario optó por un alineamiento irrestricto con Estados Unidos a la espera de una relación privilegiada con Washington y un su respaldo decisivo de la Casa Blanca para superar el conflicto armado doméstico. Sin embargo, no hay “relaciones especiales”, medianamente simétricas, entre un país periférico y Estados Unidos; mucho menos después del 11 de septiembre de 2001. Responder positivamente a cada demanda de Washington y sobreactuar como el mayor cruzado mundial en la “guerra contra el terrorismo” pueden conducir a equivocaciones. No se trata, por supuesto, de confrontar a Estados Unidos; eso sería un acto inmaduro e insensato. Pero tampoco se debe colocar a Bogotá en una situación de vasallo de Washington; esto puede terminar siendo un despropósito para los intereses nacionales vitales del país. Colombia necesita su propia paz y no una paz ajena.

Para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, la mayor encrucijada es demostrar si aún sostiene un proyecto político y es un interlocutor que hace que el conflicto colombiano sea negociable, o si se transforma en una maquinaria criminal que termina facilitando que Bogotá y Washington las identifiquen como un actor terrorista con quien nada es negociable. De origen campesino, con mentalidad parroquial, escasamente abastecida y muy poco influida por la Guerra Fría, las FARC, después de cuatro décadas de conflicto armado han perdido pragmatismo, se han sabido dotar con la proliferación del consumo y tráfico de narcóticos, han masificado la industria del secuestro en el país, han afianzado su capacidad de reclutamiento entre sectores rurales necesitados y jóvenes urbanos pobres, y han sido manifiestamente refractarias a los cambios ocurridos desde el colapso de la Unión Soviética. La acumulación de poder y presión militar, más que de influencia y legitimidad política, han convertido a las FARC en una insurgencia con

---

pregunta clave a tener en cuenta en el caso de Colombia: ¿por qué ha sido exitoso el terrorismo en ese país? Al M-19 le sirvió, lo escucharon más después de la toma y destrucción del Palacio de Justicia (1985) en pleno centro de Bogotá; a los narcotraficantes les sirvió pues lograron, mediante el terrorismo indiscriminado de finales de los años ochenta, una política *plea bargain* a la colombiana durante el comienzo de la presidencia de César Gaviria (1990-1994); a las FARC les sirvió, en particular a finales de los noventa cuando más recurrieron a prácticas de terror y lograron el inicio de un proceso de diálogo (finalmente fracasado) con el gobierno del Presidente Pastrana.; y a a los paramilitares les sirvió pues hoy se sientan a dialogar con el gobierno del Presidente Uribe, a pesar de haber cometido decenas de masacres de civiles por más de una década.

capacidad de acción bélica en el país y en las fronteras de Colombia. Su dilema es claro: o se re-politizan o se auto-criminalizan.

Para Estados Unidos, el principal dilema es cómo y cuánto contribuir a que el Estado colombiano logre simultáneamente erradicar el lucrativo negocio de las drogas (que se origina en los propios consumidores estadounidenses), revertir los avances militares de la guerrilla (y su proyección urbana) y confrontar al paramilitarismo (que ha triplicado sus combatientes ante la actitud impávida de tomadores de decisión civiles y militares en Washington y Bogotá)), sin involucrarse directamente en el combate contra estos fenómenos. Washington quiere y prefiere que la “guerra contra las drogas” de origen estadounidense y la “guerra contra la insurgencia” de origen colombiano la libren primordial y frontalmente los propios colombianos. En ambos casos—hoy entrecruzados por la “guerra contra el terrorismo”—Estados Unidos se compromete con recursos, asesores y tecnología pero en el entendido de que Colombia no es Irak; algo que Bogotá todavía no ha comprendido..

Más que el esquema “El Salvador” o el paradigma “Vietnam”, Estados Unidos parece estar transitando en Colombia el modelo desplegado en Filipinas. Este modelo es un nuevo prototipo de intervención. Durante la Guerra Fría predominó la “intervención por imposición”, que consistía en una injerencia militar unilateral en los asuntos de una nación. Los casos típicos fueron Vietnam y Afganistán. En la Posguerra Fría emergió la “intervención por consentimiento” en la que la injerencia militar se sustentaba en razones humanitarias y se realizaba mediante acciones colectivas con alguna base de legitimidad internacional. Los ejemplos notorios fueron Haití y Bosnia.

Después del 11/9 parece surgir la “intervención por invitación”; gobiernos democráticos solicitan la intromisión de actores externos para la resolución de problemas internos. En Georgia, el Presidente Edward Shevardnadze gestionó el envío de un reducido contingente de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos para entrenar a las fuerzas georgianas en la lucha contra rebeldes chechenos. En Filipinas, George W. Bush y Gloria Arroyo acordaron en 2002 el envío de 650 soldados estadounidenses para apoyar a las fuerzas armadas filipinas en su lucha contra el grupo armado Abu Sayyaf. A comienzos de 2003, Washington destinó US 100 millones de dólares en ayuda anti-terrorista a Filipinas y despachó a ese país 1.750 efectivos adicionales.

Del compromiso bélico de Washington en la política anti-insurgente filipina cabe subrayar tres características. Primera, se identifica a Abu Sayyaf como ligado al terrorismo internacional; en este caso con conexiones con Al Qaeda. Segunda, Abu Sayyaf recurre de modo usual al secuestro. Y tercera, el enfrentamiento se concentrará en el sur del país.

El caso colombiano tiene características similares. El Plan Colombia<sup>6</sup>, desarrollado a partir de 2000, y equivalente a US\$ 1.319 millones de dólares<sup>7</sup>, autorizó la presencia de

---

<sup>6</sup> Al final del gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) y ante el crecimiento del fenómeno de las drogas y de la violencia que le es propia, el mandatario colombiano presentó el Programa Especial de Cooperación (PEC) de US \$ 1.774 millones de dólares. El propósito principal del PEC era fortalecer el Estado colombiano y lograr el apoyo de las naciones más desarrolladas en la lucha anti-narcóticos. El país aportaba el

hasta 400 asesores militares estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada (antiguamente conocidas como mercenarios)<sup>8</sup>

---

33.2% (US \$ 590 millones de dólares) y a la comunidad internacional se le solicitaba el 66.8% (US \$ 1.184 millones de dólares). Estados Unidos respondió con su tradicional combinación de “garrote” y “zanahoria” por un lado, y con la retórica de la co-responsabilidad de la oferta y demanda, por el otro. El entonces secretario de Defensa de la administración Bush padre, Richard Cheney, desplegó en enero de 1990 un “bloqueo marítimo” a Colombia, después de la invasión a Panamá. Paralelamente, en 1991 el Congreso de Estados Unidos aprobó una Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) por 10 años para alentar el crecimiento de la economía legal por sobre la ilegal. A su vez, el entonces Zar Anti-Drogas, William Bennett prometía un combate decisivo contra el consumo y abuso de las drogas, aunque en los noventa EE.UU. apenas dedicó, en promedio, el 32% de su presupuesto a la reducción de la demanda. Europa, por su lado, aprobó en 1990 un acotado Sistema General de Preferencias-Andino por 4 años renovable. Latinoamérica no hizo mucho por el país, sólo la Argentina de Carlos Menem se sumó a represión anti-drogas mediante la entrega de dos aviones Pucará. A raíz de la resurgida amenaza generada por el fenómeno de las drogas y del inédito poderío insurgente, Colombia volvió a lanzar un SOS a la comunidad internacional con el objetivo, nuevamente, de fortificar el Estado. El Plan Colombia de la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) era cuatro veces más abultado que el PEC; ahora el país aportaba el 53% de los US \$ 7.500 millones de dólares del Plan y las naciones más industrializadas el 47% restante. Estados Unidos respondió con su propio Plan Colombia de US \$ 1.319 millones de dólares. Por su parte, el aporte europeo, como ha sido usual, es mucho menor. La contribución latinoamericana es inexistente; ni siquiera propone una mirada más lúcida.

<sup>7</sup> Cabe destacar que entre 1989 y 1999, Colombia recibió US\$ 1.388 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad. Las cifras de la asistencia estadounidense a Colombia pueden analizarse en Nina M. Serafino, “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”, en **CRS Report to Congress**, Junio 13, 2001. Si por 10 años, con todos los recursos de seguridad estadounidenses brindados a Colombia se elevó como nunca antes la violencia de todo tipo, la violación de los derechos humanos y el desquiciamiento de la guerra, nada augura que con el nuevo Plan Colombia estadounidense no se agudicen esos mismos problemas.

<sup>8</sup> El resurgimiento de las actividades mercenarias viene preocupando seriamente a la comunidad mundial. La inquietud por este tema llevó a que, durante los años ochenta, Naciones Unidas (ONU) se ocupara del mismo concibiendo la Convención contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios de 1989. La Convención entró en vigor en octubre de 2001 cuando 22 estados (Azerbaiján, Arabia Saudita, Barbados, Bielorrusia, Camerún, Costa Rica, Croacia, Chipre, Georgia, Italia, Libia, Maldivas, Mauritania, Qatar, Senegal, Seychelles, Surinam, Togo, Turkmenistán, Ucrania, Uruguay y Uzbekistán) la ratificaron. Sin embargo, ninguna de las potencias principales ha suscrito o aprobado dicho acuerdo multilateral; lo cual significa que en la práctica, la Convención de 1989 no se aplica. Durante la década de los noventa, la globalización en materia tecnológica, el debilitamiento del Estado en la periferia, la prolongación de las luchas armadas locales aún después del fin del conflicto Este-Oeste, el envilecimiento de las guerras civiles, y la privatización de la seguridad en los países industrializado y en las naciones en vías de desarrollo, alimentaron la participación de mercenarios en las confrontaciones internas. El fenómeno ha sido agudo en África; en particular en Angola, Chad, Guinea-Bissau, Etiopía, Eritrea, Liberia, Mozambique, República Popular del Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudán y Zaire. Nicaragua en Latinoamérica en los ochenta y Afganistán en Asia y la ex Yugoslavia en Europa durante los noventa, se suman a las experiencias violentas más traumáticas con fuerte participación mercenaria. En ese contexto, especialistas civiles y militares, así como organizaciones no gubernamentales han advertido sobre el incremento de las compañías de seguridad en Sudáfrica, Inglaterra y Estados Unidos que ofrecen servicios militares privados a empresas, gobiernos y grupos parainstitucionales. Entre las firmas más conocidas están la sudafricana *Executive Outcomes* (hoy desmantelada), la inglesa *Sandline International* y las estadounidenses *Military Professional Resources Incorporated (MPRI)* y *DynCorp*. El auge de estas compañías, la naturaleza de su vinculación con los estados en que se encuentran establecidas, la escasez de normas internacionales en este ámbito de los negocios y los incontrolables efectos en los casos en que operan, han despertado una verdadera alarma mundial. Los peligros de la falta de regulación y control efectivos en este terreno ha quedado elocuentemente expresado en un informe de 2002 del *House of Commons* británico sobre las “*Private Military*

Después del 11/9, el Congreso aprobó una asistencia de US\$ 98 millones de dólares para que tropas estadounidenses entrenen a soldados colombianos en la protección de la infraestructura petrolera del país. Una vez iniciada la invasión a Irak, la Casa Blanca solicitó al Congreso US\$ 104 millones de dólares adicionales para Colombia (para 2003 el legislativo ya había aprobado casi US\$ 500 millones para Bogotá) como parte del paquete de US\$ 80 billones de dólares para llevar a cabo la guerra contra Saddam Husein<sup>9</sup>.

Adicionalmente, y en comparación con el caso filipino, existen similitudes interesantes. Primero, las FARC son presentadas más frecuentemente como un movimiento con nexos con el terrorismo internacional; por ejemplo con el IRA, entre otros. Segundo, las FARC son el grupo que más efectúa secuestros. Y tercero, las FARC han abandonado en 2001 ahora la zona de distensión otorgada en 1998 pero controlan, *de facto*, el sur del país.

Si el actual modelo de intervención resultara insuficiente, no es desestimable que Washington propicie la creación de una “*coalition of the willing*”—una coalición solicitada por Uribe y estimulada por Bush—para participar expresamente en la guerra colombiana.

El interrogante, entonces, es si Sudamérica entiende que tiene intereses en juego en el ejemplo colombiano y si está en capacidad de formular una salida pacífica a la guerra en el país andino. En esa dirección, Colombia no debe ser objeto de una intervención militar, sino de una injerencia política. Colombia necesita una suerte de nueva Contadora<sup>10</sup>

---

*Companies*”: por lo general, no rinden cuentas a nadie, usurpan la soberanía de las naciones más débiles atravesadas por conflictos armados; se involucran en la explotación económica en los países donde intervienen; tienen un interés manifiesto—en especial de lucro—para la perpetuación de esos conflictos; se convierten en brazos clandestinos de los gobiernos en los cuales se originan; y generan problemas morales mayúsculos al legitimar el asesinato pago por encargo (*kill for money*) en vez de la lucha por una justa causa. En nuestro continente, el caso más reciente de involucración de este tipo de empresas en situaciones conflictivas se presenta en Colombia. En efecto, las dos compañías estadounidenses mencionadas actúan en ese país a modo de subcontratistas del Departamento de Estado y como parte del Plan Colombia de Washington. Según informó en su momento el periódico colombiano **El Tiempo** (16/4/01), *DynCorp.* y *MPRI* tienen “suculentos contratos” en el país andino. Hoy, cuando Estados Unidos no sólo no ha adherido a la Corte Penal Internacional (CPI), sino que además exige la firma de acuerdos bilaterales para que sus funcionarios y ciudadanos estadounidenses que actúen en el país con el que se haya establecido dicho acuerdo no sean acusados ante la CPI, es imperativo precisar los límites y alcances de las compañías privadas de seguridad. Se trata en últimas de que éstas no se conviertan en oscuras empresas de mercenarios impunes que se salvaguardan detrás de la “guerra contra el terrorismo”.

<sup>9</sup> Si se observan los desembolsos efectivos de la ayuda de Estados Unidos a Colombia desde 1997 en adelante se obtiene lo siguiente: 1997, US\$ 88.560.000; 1998, US\$ 112.960.000; 1999, US\$ 317.560.000; 2000, US\$ 977.320.000; 2001, US\$ 230.330.000; y 2002, US\$ 502.110.000. El total acumulado concretamente brindado por Washington a Bogotá entre 1997-2002 ascendió a US\$ 2.228.840.000. Para 2003, el total requerido por el ejecutivo para aprobación del legislativo alcanzó a US\$ 755.750.000. Estas cifras pueden consultarse en <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>

<sup>10</sup> Sobre la idea de una Contadora para Colombia ver, Juan Gabriel Tokatlian, **Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia**, Buenos Aires/Bogotá: Editorial Norma, 2000.

impulsada, en especial, desde Mercosur más Chile (y, eventualmente, con el apoyo efectivo de la Unión Europea). Eso implica lo siguiente:

\*Al igual que la experiencia en América Central, la nueva Contadora debe ser útil para ofrecer un diagnóstico realista de la situación colombiana, evitar premisas equivocadas y precisar la naturaleza real de la(s) amenaza(s) existente(s).

\*Si en los ochenta, la Contadora para Centroamérica pretendía abrir espacios políticos y diplomáticos para que Nicaragua y El Salvador no se perdieran para Occidente, hoy la Contadora para Colombia debe evitar que el país se pierda para el continente en términos democráticos.

\*Aunque equidistante en su comportamiento, la Contadora para América Central fue percibida por la Casa Blanca y parte del legislativo en Washington como anti-estadounidense; la Contadora actual para Colombia debe ser, sin duda, entendida como una alternativa válida y valiosa para comprometer a Estados Unidos en una solución a largo plazo de la guerra colombiana.

\*La Contadora para Centroamérica supo desagregar los componentes de la crisis sub-regional y definir procedimientos, procesos y políticas específicas y generales; la Contadora para el caso colombiano necesita desarrollar una capacidad semejante para entender la simultánea yuxtaposición y autonomía de distintos fenómenos violentos en el país.

\*En América Central, Contadora sólo se ocupó del conflicto armado político; en Colombia, una nueva Contadora debe aportar a una comprensión diferente de la guerra interna y de asuntos tales como el negocio ilícito de las drogas<sup>11</sup>—cuestión crucial en el caso

---

<sup>11</sup> A más tres décadas de que el Presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declarara en 1971 el inicio de la “guerra contra las drogas”, y después de millones de muertes inútiles, de una alarmante devastación ambiental y multibillonarios e improductivos gastos mundiales, es el momento de pensar seriamente en poner fin a la prohibición de las sustancias psicoactivas ilegales. La ciega política prohibicionista imperante ha hecho posible que hoy exista en el mundo una variedad sin precedentes de drogas naturales y sintéticas, se consuman más estupefacientes a menor precio y con mayor pureza, y se genere la más ostensible criminalidad organizada transnacional, capaz de conducir a varios estados al colapso total. Por esto es impostergable plantear alternativas más sensatas, humanas y eficaces. En ese sentido, es aconsejable instaurar una política de reducción de daños que apunte a disminuir los graves perjuicios y a evitar los desmedidos costos producidos por el uso y abuso de las drogas. Bajo esta racionalidad, no se trata de eliminar por completo un fenómeno estructuralmente multifacético y humanamente inextinguible. Se trata, más bien, de reducir gradual, notoria y genuinamente su incidencia negativa para las personas, las familias y las sociedades. Diversas variantes de reducción de daños ya se aplican exitosamente en algunos barrios (el Goutte d’Or en París, por ejemplo), ciudades (Zurich, Baltimore, etc.), estados (California, New Mexico, entre otros) y países (Holanda) que son polos de demanda. El desafío es implementar esa política en los países cultivadores, procesadores y exportadores de drogas. Los principios que podrían guiar una estrategia de reducción de daños en los polos de oferta pueden ser: a) una política de recuperación de la legalidad en distintos ámbitos económicos y sociales para vencer la subcultura mafiosa vigente; b) una mirada de largo plazo alejada de las soluciones inmediatas y milagrosas; c) un énfasis en la protección de los ciudadanos y en la desarticulación del crimen organizado ligado al negocio de las drogas; d) el rechazo a la concepción del fenómeno de los narcóticos como un asunto militar de seguridad; e) el abandono del uso simbólico del derecho que crea más sanciones inaplicables; y f) la defensa de la cooperación efectiva en el campo internacional, ya que en este frente no hay salvaciones individuales. En cuanto a las políticas específicas, habría que plantear que la adquisición legal por parte de un fondo financiado por los principales centros de consumo y la destrucción simultánea y verificada de las

colombiano y ausente en el caso centroamericano. No se trata de que la eventual resolución del caso colombiano precipite un desplazamiento a los países vecinos del lucrativo emporio ilícito de los narcóticos.

\*Hace unos lustros en América Central, Contadora aportó una voz diplomática a una crisis básicamente política; en Colombia la nueva Contadora debería ir más allá y presentarse como fuerza dispuesta a presionar con una variedad de instrumentos una solución global al conflicto colombiano.

\*En Centroamérica, Contadora evitó la propagación de un conflicto de baja intensidad por toda el área pero no contribuyó a forjar un nuevo pacto democrático en los estados con altos niveles de violencia; en Colombia, Contadora debe dejar en claro que no es conveniente que sólo se resuelvan los enfrentamientos armados y no se modifique la estructura de poder vigente.

### *El tamaño de nuestro desafío*

Sudamérica sí es parcialmente relevante en el marco amplio de la política mundial. Se ha dicho, y es posible coincidir con esa noción, que Sudamérica ha sido históricamente irrelevante en términos estratégicos para Estados Unidos. El hemisferio ha sido tradicionalmente seguro para Estados Unidos y su valoración real por parte de Washington en las pugnas de poder global fue bastante reducida en la Guerra Fría y resultó ser aún menor al comienzo de la Posguerra Fría. Sin embargo, desde una mirada sudamericana y tomando como punto de referencia el sistema internacional en su conjunto, es factible señalar que la región tiene una relevancia relativa. Este reconocimiento tiene un efecto práctico y simbólico fundamental: en tanto se siga proclamando la irrelevancia regional, sólo se reafirma la visión estadounidense de la política internacional, se actúa subordinadamente y se acentúa una mayor división intra-regional a la espera de ficticias salidas individuales.

Dicho reconocimiento se apoya en el hecho concreto de que Sudamérica es una genuina potencia ambiental en términos de biodiversidad; posee importantes reservas energéticas, acuíferas y alimenticias; tiene una doble proyección geopolítica hacia el Atlántico y el Pacífico; es mayoritariamente democrática; viene avanzando

---

cosechas de cultivos ilícitos por un período determinado (acompañado por una sustitución por productos legales con acceso a los mercados nacional e internacional), sería mucho más eficiente, económica y sana que la continuación de la inoperante táctica represiva de fumigación química de plantaciones. Ésta sólo ha reforzado la depredación ambiental y la corrupción oficial, dejando intacto el eslabón más crítico del negocio e inalteradas sus manifestaciones más violentas. De igual forma, habría que establecer que las acciones preventivas en defensa de los ciudadanos más vulnerables (campesinos, indígenas, jóvenes, pobres) y las acciones disuasivas contra los grandes barones del crimen y sus asociados, son más acertadas y eficaces en términos materiales y morales. Se debe ser compasivo con los desprotegidos de siempre e inflexible con los grandes delincuentes de turno. Las últimas ocho administraciones de Colombia han cumplido cabalmente con la lógica punitiva de la “guerra contra las drogas”. Hoy, la evidencia de su desatino nos ofrece la dimensión exacerbada y descontrolada del conflicto armado interno.

significativamente en la protección y defensa de los derechos humanos; no prolifera en materia de armas de destrucción masiva; ha hecho significativos aportes al derecho internacional en cuanto a la convivencia entre naciones; posee, en general, un perfil diplomático moderado; no ha sido territorio fértil para guerras fratricidas; y es un área culturalmente rica y desarrollada; entre otros logros y ventajas. En breve, América del Sur, a pesar de las enormes dificultades sociales, económicas y políticas, contribuye decisivamente a la paz y a la seguridad en el mundo.

Ahora bien, la mayor o menor irrelevancia sudamericana dependerá, en realidad, de nosotros: de nuestra capacidad de profundizar genuinamente la democracia, de resolver los principales asuntos de inseguridad en el área y de promover una mayor integración regional. Por ello, de lo que resulte de la compleja trama de intereses, presiones y retos ya señalada, surgirá el nuevo orden sudamericano en términos de seguridad. Y en ese sentido, siempre habrá que recordar que lo que no definamos autónomamente nos será impuesto desde afuera.

Esa definición demanda tomar en cuenta que Estados Unidos ha transformado su *grand strategy* en materia de política exterior y de defensa (Ver Cuadro A). Así, y de acuerdo a los principales documentos y pronunciamientos oficiales más recientes Washington ha modificado, como ya se ha señalado, su estrategia y su doctrina y parece modificar el criterio respecto a los instrumentos diplomáticos que las apoyan. Lo que aún no ha cambiado es la lógica hemisférica que se inserta en la racionalidad de su gran estrategia. Sin embargo, no es imprevisible que la vieja doctrina de seguridad nacional--hoy en desuso en la mayoría de los países de la región—resulte reemplazada por lo que denominamos una doctrina de inseguridad nacional.

Brevemente, así como después de la Revolución Cubana Estados Unidos impulsó en el hemisferio la doctrina de la seguridad nacional, hoy el Comando Sur estacionado en Miami parece inclinado a propiciar una doctrina de inseguridad nacional en la región para superar las “nuevas amenazas”. Ello, de materializarse, incidirá notablemente en la evolución de la democracia, la paz y la seguridad en el área.

**Cuadro A**  
**Estados Unidos y su Gran Estrategia**

	<b>GUERRA FRÍA</b>	<b>POS 11 SEPTIEMBRE</b>
<b>ESTRATEGIA</b>	Contención	Primacía
<b>DOCTRINA</b>	Disuasión	Guerra preventiva
<b>INSTRUMENTOS DE APOYO</b>	Alianzas (OTAN, entre otros)	Coaliciones flexibles o <i>ad hoc</i> ( <i>Coalition of the Willing</i> )
<b>LÓGICA HEMISFÉRICA</b>	Doctrina de Seguridad Nacional	Doctrina de Inseguridad Nacional (?)

Por eso, la defensa y el impulso de la democracia es un activo estratégico para Latinoamérica en general, y para Sudamérica, en particular, que no puede ser negociable. En ese sentido, las democracias del área deben incrementar el debate y alcanzar un consenso en torno a una doctrina autónoma para afrontar sus principales desafíos a la seguridad. Ello permitirá interactuar mejor con Washington al momento de discutir la agenda de seguridad hemisférica.

No existe un antagonismo entre Estados Unidos y Sudamérica ni la región es una amenaza deletérea para Washington. Sin embargo, Estados Unidos se está transformando en un problema pues muchas de sus acciones no conducen necesariamente a resolver dificultades; por el contrario varias de sus políticas están produciendo más inestabilidad. En esa dirección, más que reflexionar sobre Estados Unidos en términos de alineamiento o desalineamiento, de subordinación o confrontación, es hora de pensar a Estados Unidos como un actor preponderante que aporta simultáneamente al orden y al caos global. Por ello, se necesita una mirada no dogmática ni ilusa al momento de analizar y actuar en torno a las relaciones bilaterales con Washington, así como a la futura estructura de seguridad en el hemisferio.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003