

**I Encuentro Internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de  
Cooperación Universitaria**

**“América Latina: Dilemas y Desafíos de cara al siglo XXI”**

**Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. 11 y 12 de marzo de  
2004.**

**Ausente con Aviso: Cono Sur y Brasil en la Agenda de Seguridad  
Norteamericana**

**Juan López Chorne**

Docente/Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes, Roque Saenz Peña 180,  
Bernal (1876), República Argentina. (4365-7100, int. 219)

TE: 4775-2599 // E-mail: [lopezchorne@yahoo.com.ar](mailto:lopezchorne@yahoo.com.ar)/[jchorne@cvq.edu.ar](mailto:jchorne@cvq.edu.ar)

***Abstract:***

The following article tries to prove the limited relevance Chile, Argentina, Uruguay, and Brazil have on the security agenda of the USA. This conclusion stems from a careful analysis of US official documents, parliamentary initiatives, and qualified American political opinions. Two main threats rank as top priorities. One is international terrorism and the other the proliferation of weapons of mass destruction (WMD). The paper explains why the sub-region does not appear as a concern in connection with either subject, as reflected by the security documents regularly prepared and discussed by the White House, the Pentagon and the State Department. Once identified some central trends, future possible scenarios are explored as regards the region, particularly linking them to probable changes in the relative weight of the different issues conforming the USA agenda. If such changes materialize, questions related to the environment and, above all, to narcotraffic will regain their full importance, hence placing again the above mentioned countries in a more salient position.

***Resumen:***

El objetivo del presente trabajo consiste en dar cuenta de la escasa relevancia que reviste el Cono Sur y Brasil en particular y Sudamérica en general en la agenda de seguridad de los EE.UU., en lo relativo a lo que podría calificarse como las principales inquietudes respecto a la seguridad de este país como estado. Dicha conclusión será fundamentada principalmente por medio del análisis de documentos oficiales del gobierno norteamericano, iniciativas legislativas en dicho país, y la opinión de personajes relevantes. En particular se tendrá en cuenta dos amenazas que, por antecedentes recientes y posibles consecuencias, parecen encabezar la lista de prioridades: el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción

masiva. En este sentido, se explicará por qué la sub-región no representa un escenario de preocupación para los EE.UU, y cómo esto efectivamente se refleja en los documentos relativos a la seguridad de los EE.UU. que emiten fundamentalmente el Pentágono, la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Por último, se intentará establecer a partir de las tendencias percibidas, posibles escenarios futuros para la región en relación a las “nuevas amenazas”, en particular con relación al cambio en el peso relativo de los diferentes problemas que integran esta agenda. Concretamente se postulará que una resolución positiva, desde la perspectiva norteamericana, de las amenazas provenientes del terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva, podrían ubicar al Cono Sur latinoamericano nuevamente como un escenario prioritario para la seguridad de EE.UU., en particular si temas como la degradación del medio ambiente y fundamentalmente el narcotráfico, vuelven a adquirir la importancia que otrora alcanzaron.

### **La agenda de seguridad norteamericana.**

Previamente a identificar el lugar que ocupa el Cono Sur sudamericano en la agenda de seguridad de los EE.UU., creo resulta pertinente identificar, a nivel general, cuáles son las principales inquietudes que tienen actualmente los EE.UU en materia de seguridad.

Muy poco tiempo después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, hacia finales de ese mismo mes, el Departamento de Defensa publicaba el *Quadriennial Defense Review (QDR)*. Se trata de un documento cuya elaboración encomienda el Congreso de los EE.UU al Departamento de Defensa, que establece los

objetivos y desafíos que deberá enfrentar el sector de la Defensa por un período de cuatro años. En términos más precisos, como lo fijara el Congreso en la *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000*: “El Secretario de Defensa deberá conducir cada cuatro años un completo examen de la estrategia nacional de defensa, la estructura de las FF.AA., los planes de modernización para las FF.AA., planes de infraestructura, planeamiento presupuestario y otros elementos de las políticas y programas de defensa de los EE.UU. y establecer un programa de defensa para los próximos 20 años. Cada revisión cuatrianual deberá ser consultada con el titular del Estado Mayor Conjunto”<sup>1</sup>.

En el capítulo titulado “La Seguridad de EE.UU. en el s.XXI” se hace hincapié en el riesgo que representan tanto los actores no estatales, como las armas de destrucción masiva, y la posible utilización de éstas por parte de aquéllos: “la rápida proliferación de tecnología CBRNE [química, biológica, radiológica, nuclear, y altamente explosiva] da lugar al peligro de futuros ataques terroristas que impliquen la utilización de este tipo de armamento”<sup>2</sup>.

También en este primer capítulo se sitúa a Asia como una de las regiones más proclives a generar el combo “estados villanos-terrorismo-armas de destrucción masiva”: “la posición geográfica de EE.UU. ya no garantiza inmunidad a un ataque directo en su población, territorio, e infraestructura”...Asia está emergiendo gradualmente como una región susceptible de competencia militar a gran escala... la región contiene una volátil mezcla de ascendentes y declinantes poderes regionales. Los

---

<sup>1</sup> National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000. Puede ser consultada en <http://www.cdi.org/issues/qdr/NDAuthFY2000.html>

<sup>2</sup> Quadrennial Defense Review, p. 5; documento emitido por el Departamento de Defensa de los EE.UU., 30 de septiembre de 2001.

gobiernos de algunos de estos estados son vulnerables a ser expulsados por fuerzas o movimientos internos radicales o extremistas. Muchos de estos estados cuentan con grandes ejércitos y poseen el potencial para desarrollar o adquirir armas de destrucción masiva”<sup>3</sup>.

Un año más tarde la Casa Blanca emitiría un documento que pretendía fijar prioridades y estrategias relativas a la seguridad y defensa de los EE.UU, se lo tituló *National Security Strategy*. Las continuas referencias a terrorismo internacional, armas de destrucción masiva y estados que amparan a grupos terroristas proliferan a lo largo de todo el documento. Podemos encontrar frases como las siguientes: “El enemigo no es un régimen político, o persona, o religión, o ideología. El enemigo es el terrorismo”<sup>4</sup>. Incluso, abundan referencias a los supuestos valores norteamericanos: “EE.UU. debe mantenerse firme a favor de demandas no negociables en relación a la dignidad humana: el estado de derecho, limitar el poder absoluto del estado, libertad de expresión, libertad de culto, igualdad ante la ley, respeto por las mujeres, tolerancia étnica y religiosa, y respeto por la propiedad privada”<sup>5</sup>. El documento entero parece focalizado en tres problemas: los “estados villanos”, el terrorismo, y las armas de destrucción masiva: “Nuestro foco inmediato serán aquellas organizaciones terroristas de alcance global y cualquier estado que soporte al terrorismo e intente obtener o utilizar armas de destrucción masiva o sus precursores”<sup>6</sup>. Asimismo, se advierte que el nuevo contexto internacional abundante en organizaciones terroristas interesadas en adquirir armas de destrucción masiva requiere el desarrollo de nuevos conceptos de

---

<sup>3</sup> *ibid*, pp.3-4

<sup>4</sup> National Security Strategy of the United States of America, Casa Blanca, Presidente G. Bush, septiembre 2002, p.5. Se puede acceder a este documento en la siguiente dirección:  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

<sup>5</sup> *ibid*, p.4

<sup>6</sup> *ibid*, p. 6

disuasión, ya que las concepciones tradicionales no servirían contra “un enemigo terrorista cuyas confesas tácticas son la destrucción perversa y [apuntar a] blancos inocentes; cuyos llamados soldados buscan el martirio y cuya más poderosa protección es su condición no-estatal”<sup>7</sup>. Toda esta argumentación es utilizada para justificar quizás el cambio doctrinario más importante en cuanto a la utilización de la fuerza de los últimos tiempos. EE.UU. se preservará el “derecho” de atacar preventivamente si lo evalúa necesario: “para prevenir estos actos hostiles por parte de nuestros adversarios, los EE.UU. actuarán, si es necesario, preventivamente”<sup>8</sup>. Por supuesto en el documento se asegura que este derecho será utilizado de manera prudente y responsable, pero el margen de arbitrariedad que puede implicar la “prevención”, no puede ser pasado por alto ligeramente, y por cierto no lo ha sido. Esto es reconocido inclusive por importantes personajes de la política doméstica en Washington. Según el senador R. Byrd “la doctrina de la prevención – la idea de que EE.UU o cualquier otra nación pueden atacar legítimamente a otra nación que no los esté inminentemente amenazando, pero que tal vez lo haga en el futuro – es un viraje radical en el concepto tradicional de defensa propia”<sup>9</sup>.

Históricamente se ha reconocido el derecho a la utilización legítima de la fuerza frente a actos de agresión. Este principio quedó patentemente confirmado por la ONU, OTAN y OEA entre otros, tras los atentados del 11 de septiembre en las ciudades de Washington D.C y Nueva York. De esta manera, las acciones bélicas de EE.UU. en Afganistán fueron reconocidas como legítimas por la comunidad internacional. Se entendió que EE.UU. estaba respondiendo a una agresión externa que había tenido su origen en aquel país del centro de Asia. En términos doctrinarios podríamos calificarla

---

<sup>7</sup> *ibid*, p. 11

<sup>8</sup> *ibid*. P. 11

como una doctrina retaliativa. La doctrina de la prevención (*pre-emption*) plantea un panorama completamente distinto. El supuesto agresor no es castigado por lo que hizo, sino por lo que podría llegar a hacer. Por lo tanto la oración anterior sería inválida, ya que ni siquiera puede hablarse de supuesto agresor. La categoría “supuesto agresor” es acorde con la doctrina retaliativa, donde el agredido debería probar quién lo agredió para que la respuesta violenta pueda ser considerada legítima. La doctrina preventiva no requiere un “supuesto o presunto agresor” sino un “presunto futuro agresor”. Huelga decir que resulta imposible predecir el futuro, por lo que el “futuro agresor” pagaría por algo que tal vez nunca haría. La lógica justificativa de la “prevención” no requiere evidencias, ya que es imposible probar algo que todavía no ha sucedido.

La atención que se le ha prestado a la doctrina de “*pre-emptive attacks*” en un documento que tiene por objetivo demostrar la escasa importancia que reviste el Cono Sur sudamericano en materia de seguridad para los EE.UU parece exagerada, ya que, justamente, uno esperaría que tan polémica doctrina fuera utilizada en escenarios más dramáticos y complejos que el latinoamericano. Sin embargo, si bien en este documento se analiza por qué esta región no representa hoy día una amenaza para los EE.UU, la doctrina de la prevención nos plantea que no bastaría con postular que la región no representa actualmente una amenaza, sino también que en el futuro tampoco pueda serlo, algo que a priori no está tan claro.

En febrero del año 2003 la Casa Blanca emitía otro documento relativo a la seguridad nacional, de algún modo un derivado de la *National Security Strategy*. Se lo tituló *National Strategy for Combating Terrorism* y hacía foco en las estrategias y políticas a ser implementadas para hacer frente a la amenaza terrorista. Nuevamente,

---

<sup>9</sup> The Washington Post, *Not So Fast*, 24 de febrero de 2003

como queda patente en los documentos tratados anteriormente, en éste se vuelve a hacer hincapié en la “trilogía” armas de destrucción masiva, terrorismo y “estados villanos”. Para la Casa Blanca “combatir al terrorismo y asegurar el territorio de los EE.UU. de futuros ataques son nuestras prioridades principales”<sup>10</sup>. En dicho documento, se intenta marcar asimismo una fuerte correlación entre estados débiles (entiéndase *rogue states*) y el surgimiento y consolidación de grupos terroristas: “ya sea por ignorancia, incapacidad o intenciones, hay estados a lo largo del mundo que siguen ofreciendo refugio – tanto físico (guaridas, campos de entrenamiento) y virtual (redes de financiación y comunicación seguras) – que los terroristas necesitan para planear, organizar, entrenar y conducir sus operaciones”<sup>11</sup>. En tanto, también se marca la preocupación e importancia que les cabe a las armas de destrucción masiva como un serio problema de seguridad y se las vincula a las organizaciones terroristas: “las armas de destrucción masiva constituyen una directa y seria amenaza para los EE.UU y la comunidad internacional. La probabilidad de que una organización terrorista utilice un arma química, biológica, radiológica o nuclear ha aumentado significativamente durante la pasada década”<sup>12</sup>.

Por último, otro documento emitido por la Casa Blanca y también una suerte de derivado de la *National Security Strategy*, la *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* en su primer párrafo dice lo siguiente: “Las armas de destrucción masiva – nucleares, biológicas o químicas – en posesión de estados y terroristas

---

<sup>10</sup> National Strategy for Combating Terrorism, p. 1, documento emitido por la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>

<sup>11</sup> *ibid*, p. 6

<sup>12</sup> *ibid*, p. 9

hostiles representan uno de los desafíos más grandes en materia de seguridad que enfrentan los EE.UU.”<sup>13</sup>

En conclusión, queda claro a partir del análisis de los más recientes e importantes documentos oficiales relativos a la defensa y seguridad de los EE.UU., que este país destaca claramente tres problemas o amenazas que entiende afectan seriamente sus intereses nacionales, su seguridad interior y la seguridad de sus ciudadanos en el exterior: las organizaciones terroristas transnacionales, la proliferación de armas de destrucción masiva y los denominados “estados villanos”. Éstos, si bien *per se* pueden representar una amenaza a la seguridad de los EE.UU., no representan un fenómeno novedoso, o un fenómeno de novedosa peligrosidad. Atentados terroristas es claro que han venido ocurriendo a lo largo de la historia norteamericana y mundial, como tampoco es reciente la discusión acerca del riesgo que representa la proliferación de armas de destrucción masiva. Por supuesto, tampoco resulta un hecho históricamente novedoso la existencia de naciones pobres, disueltas y no-soberanas. Lo que aparentemente resulta novedosamente inquietante es la combinación que se da o pueda darse entre estos tres fenómenos: naciones históricamente hostiles hacia los EE.UU con la capacidad de desarrollar y eventualmente utilizar armas de destrucción masiva; organizaciones terroristas con capacidad de acceder y voluntad de utilizar armas de destrucción masiva; o inclusive, organizaciones terroristas con intenciones de proveerse armas de destrucción masiva que utilicen el territorio y recursos de un país determinado para llevar a cabo sus objetivos. El caso de la organización Al-Qaeda en Afganistán bien podría encuadrarse dentro de este último caso.

---

<sup>13</sup> National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, p. 1, documento emitido por la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>

## **El lugar del Cono Sur en la agenda de seguridad norteamericana**

Una vez postulado qué problemas se destacan dentro de la agenda de seguridad de los EE.UU., cabría preguntarse qué rol le cabe a América Latina en general y al Cono Sur más Brasil en particular dentro de esta problemática. Como ha podido leerse en la introducción del presente documento, la conclusión a la que podemos llegar es que más bien poco.

Se puede llegar a esta conclusión por dos caminos. Un camino que podríamos denominar “análítico” consistiría en ver qué peso o incidencia puede o podría tener la región en los tres problemas que describiéramos encabezan la agenda de seguridad de los EE.UU. Minimizar la incidencia de la región implicaría probar que ésta no representa un problema en términos de proliferación de armas de destrucción masiva, y/o la existencia de estados y organizaciones terroristas hostiles a los EE.UU. Un segundo método o camino que podríamos calificar como “lógico” consistiría en ver la importancia relativa que se le confiere a la región en los documentos oficiales norteamericanos donde justamente se trata la problemática de seguridad. En este caso, se llegaría a la conclusión de que la región no reviste mayor importancia en términos de seguridad para los EE.UU. si su aparición o la de organizaciones que operan en la misma es escasa en relación con otras regiones del mundo.

### ***Prueba analítica***

En lo que respecta a las armas de destrucción masiva, todos los países de la región son signatarios, entre otros, del Tratado de no Proliferación Nuclear (NPT), la

Convención sobre Armas Biológicas (BWC), la Convención sobre Armas Químicas (CWC) y el Tratado de Tlatelolco que prohíbe el desarrollo y utilización de armas nucleares en América Latina y el Caribe. En este sentido es importante destacar que la realidad frente a esta problemática podría haber sido bien diferente de no haberse producido dramáticos cambios durante la década de los `90s en esta materia. Hacia finales de la década de 1980 ni Argentina ni Brasil habían ratificado plenamente el Tratado de Tlatelolco ni habían firmado el Tratado de No Proliferación (NPT) y Argentina se encontraba desarrollando un misil de mediano alcance de nombre “Cóndor II”.

A partir de numerosas declaraciones conjuntas firmadas hacia finales de la década de 1980 respecto a la voluntad de utilizar la energía nuclear con fines pacíficos, el 28 de noviembre de 1990 Argentina y Brasil firman la Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña y adoptan un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC). En tanto, y dentro de este marco de generación de medidas de confianza mutua, en julio de 1991 se firma un acuerdo bilateral sobre el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear y en el año 1992 ambos países crean la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Asimismo, en el año 1991 el gobierno argentino suspende el desarrollo de un misil de mediano alcance que en algunos aspectos desarrolló conjuntamente con países como Irak y Egipto. Según la prestigiosa Federación de Científicos Americanos (FAS) “a principios de 1993 el gobierno Argentino decide entregar la mayoría de los componentes del secreto misil balístico

“Cóndor II” a los EE.UU. para su destrucción”<sup>14</sup>. Todo esto llevó a que una región potencialmente proliferadora a partir de las capacidades que había alcanzado en materia nuclear y misilística, terminara aceptando y firmando todos los acuerdos y convenios regionales y globales en materia de control y uso pacífico de la energía nuclear y la tecnología misilística. Por lo tanto puede afirmarse con certeza que el componente “proliferación de armas de destrucción masiva” de la agenda de seguridad norteamericana no constituye hoy día un problema en Brasil y el Cono Sur.

En relación al terrorismo la situación, a priori, puede parecer algo más complicada a partir de que según el Departamento de Estado<sup>15</sup> operarían en el ámbito sudamericano cinco organizaciones denominadas por esta agencia como “organizaciones terroristas extranjeras”. Éstas son: Ejército de Liberación Nacional (ELN) – Colombia; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) – Colombia; Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) – Colombia; Sendero Luminoso – Perú y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) – Perú. Si bien ninguna de ellas opera en el área que es tratada principalmente en este documento, es decir el Cono Sur y Brasil, la proximidad geográfica de los países del Cono Sur más Brasil con Perú y Colombia hace imposible que sea totalmente desatendida esta problemática en el presente trabajo. ¿Es entonces el terrorismo en Sudamérica en general un problema directo para la seguridad de los EE.UU? Lo cierto es que no parece serlo. Independientemente de que las tres organizaciones terroristas colombianas “fueran responsables de aproximadamente 3500 asesinatos en 2002”<sup>16</sup>, en la cronología de

---

<sup>14</sup> La Federation of American Scientists es una prestigiosa ONG norteamericana cuyo Consejo de Sponsors cuenta con aproximadamente 60 científicos laureados con el premio Nobel  
<http://www.fas.org/nuke/guide/argentina/missile/index.html>

<sup>15</sup> Ver “Patterns of Global Terrorism” documento emitido por la Oficina del Coordinador para el Terrorismo, Departamento de Estado, 30 de abril de 2003.

<sup>16</sup> *ibid*

“incidentes terroristas significativos” que realiza el propio Departamento de Estado<sup>17</sup>, durante ese mismo año solamente habrían ocurrido en la región (la gran mayoría de ellos en Colombia) ocho incidentes, todos ellos afectando a ciudadanos extranjeros o propiedades de empresas u organismos foráneos. Por otro lado, y de acuerdo a la *National Strategy for Combating Terrorism*, el gobierno de EE.UU “focalizará [sus] esfuerzos operacionales e inteligencia principalmente sobre los grupos más peligrosos, aquellos con alcance global o aspiraciones de adquirir y usar armas de destrucción masiva”<sup>18</sup>. Se puede afirmar con bastante grado de aproximación a la verdad que ninguno de los grupos que opera en la región sudamericana tiene alcance global, ni mucho menos aspiraciones de adquirir y usar armas de destrucción masiva. El hecho de que los EE.UU catalogue a estas organizaciones como terroristas no las convierte inmediatamente en una amenaza directa y grave contra este país, ni convierte a los países en los que operan en candidatos a ser “atacados”, “invadidos” o “ayudados” en el marco de la “guerra contra el terrorismo”. Asimismo, el Departamento de Estado reconoce que el esfuerzo y colaboración de los países de la región en la lucha contra el terrorismo ha permitido la creación de instituciones como el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), creado en el marco de la OEA en 1998, como así mismo la firma por parte de todos los países del continente americano en junio de 2002 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Una vez descartadas como una seria amenaza para los EE.UU. las denominadas organizaciones terroristas locales que operan en Sudamérica, restaría ver si las organizaciones terroristas internacionales “que buscan armas de destrucción masiva” (la mayoría de ellas islamistas) operan, de alguna forma, en la región. En este sentido es

---

<sup>17</sup> *ibid*

imposible desentenderse de lo que sucede en la zona denominada como “Triple Frontera” que comparten Argentina, Brasil y Paraguay. Mucho se ha especulado en relación a la posible presencia de células de organizaciones terroristas islámicas en dicha región. Si bien no se han encontrado evidencias respecto a la presencia de Al Qaeda<sup>19</sup>, se presume que células de las organizaciones Hamas y Hezbollah podrían estar operando y recaudando fondos en esta zona<sup>20</sup>. El propio Departamento de Estado ubica la situación de la siguiente manera: “No hay información creíble y confirmada respecto a la presencia de Al-Qaeda en América Latina. [Sin embargo] La recaudación de fondos para organizaciones terroristas continúa siendo una preocupación a lo largo de la región. La sospecha de actividades financieras de Hezbollah y Hamas en el área de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) llevaron durante el año 2002 a esos tres países a tomar acciones determinadas y cooperativas para investigar y desbaratar las actividades financieras ilícitas”<sup>21</sup>. Justamente en relación con este problema, Argentina, Brasil y Paraguay han invitado a los EE.UU a sumarse al denominado “Tres Más Uno”, un mecanismo consultivo y cooperativo para combatir el terrorismo en la Triple Frontera. Puede inferirse por lo tanto, que si bien la importancia relativa de la “Triple Frontera” en la “lucha global contra el terrorismo” no es descartable, es claramente inferior a la de otras regiones del globo. Nuevamente el Departamento de Estado es muy claro en este sentido: “Al ser comparada con otras regiones del mundo, el Hemisferio Occidental

---

<sup>18</sup> National Strategy for Combating Terrorism, p. 16, documento emitido por la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>

<sup>19</sup> En algún momento se especuló mucho acerca de la posible presencia de Al-Qaeda en la Triple Frontera a partir de que un mapa de la región fuera encontrado en una guarida de esta organización en Kabul, Afganistán. Ver, The New York Times, “South America under Watch for Signs of Terrorists”, 15 de diciembre de 2002.

<sup>20</sup> Para más información en relación a este tema, ver The New York Times, “South America under Watch for Signs of Terrorists”, 15 de diciembre de 2002; The Wall Street Journal, “Is Jungle Junction a Terrorist Hideaway”?, 28 de noviembre de 2001; The New York Times, “Terrorist Are Sought in Latin Smugglers` Haven”, 27 de septiembre de 2001; Insight on the News, “Al-Qaeda Across the Americas”, 26 de noviembre de 2001.

<sup>21</sup> Ver “Patterns of Global Terrorism” documento emitido por la Oficina del Coordinador para el Terrorismo, Departamento de Estado, 30 de abril de 2003.

generalmente no llama la atención como una ‘zona caliente’ en la lucha contra el terrorismo’<sup>22</sup>.

Por último quedaría el problema de los “estados villanos” o “estados canallas”, quizás el más complicado de analizar para la región. Cuando se habla de “estados villanos” por lo general se hace referencia a naciones que no pueden o no quieren ejercer plenamente el ejercicio de su soberanía, y cuyo territorio (o partes del mismo) puede ser utilizado por organizaciones terroristas, y/o cuyo gobierno es cómplice o ha sido co-optado por estas organizaciones, o incluso esta categoría puede incluir a estados soberanos hostiles a los EE.UU que podrían estar desarrollando armas de destrucción masiva (este podría ser el caso por ejemplo de Corea del Norte). Como se ve, estas naciones (o regiones de las mismas) pueden tener varias características, pero el denominador común es la presencia de actores antagónicos a los EE.UU o que desarrollen algún tipo de actividad que pueda ser percibida como una amenaza a la seguridad de este país.

De acuerdo a James Hill, jefe del Comando Sur de los EE.UU.: "Hoy en día, la amenaza a los países de la región no es la fuerza militar de un vecino, o la invasión de un poder extranjero. La amenaza actual es el terrorista, el narcotraficante, el traficante de armas..... Esta amenaza es una hierba que es plantada y crece en los *espacios sin gobierno*, como las costas, ríos y áreas fronterizas despobladas"<sup>23</sup>. Claramente la zona de la “triple frontera” podría ser categorizada como un “área sin ley” o “espacio sin gobierno”, sin embargo se trata de un área geográficamente limitada y en la que los gobiernos involucrados parecen haber tomado medidas para, al menos, contener o

---

<sup>22</sup> *ibid*

<sup>23</sup> A. Oppenheimer; El Nuevo Herald; “La Amenaza de las Áreas sin Ley”, 9 de marzo de 2003

minimizar los problemas de seguridad que puedan surgir de este escenario. En este sentido, el caso colombiano, sin duda, representa una situación mucho más complicada. Cuando nos referimos a Colombia no estamos hablando de una limitada región en particular que presenta problemas y dificultades para las policías y fuerzas de seguridad locales, como puede ocurrir en la Triple Frontera, sino de un inmenso país donde numerosas regiones carecen virtualmente de la presencia particular de sus fuerzas armadas o de seguridad o incluso se podría generalizar aun más diciendo que la ausencia del estado en numerosas locaciones de la República de Colombia es notoria. Es justamente en estas regiones donde la operatoria de los grupos armados irregulares (organizaciones terroristas para los EE.UU.) prevalece. De acuerdo a la Casa Blanca “Estados débiles y fallidos son una fuente de inestabilidad internacional, que pueden transformarse en santuario para el terrorismo”<sup>24</sup>. Es precisamente en relación a la importancia que parece darle el gobierno de EE.UU a éstas áreas sin gobierno que el problema colombiano reviste particular importancia. Sin embargo en relación a los otros dos temas o problemas planteados en este documento, es poco probable que los grupos armados u organizaciones terroristas colombianas se internacionalicen e intenten atentar contra ciudadanos o intereses norteamericanos en el exterior, y mucho menos que intenten adquirir y usar armas de destrucción masiva. Si este no fuera el caso, seguramente Colombia figuraría en un primer plano en la agenda de seguridad norteamericana junto con países como Afganistán, Irak o Corea del Norte<sup>25</sup>.

### ***Prueba Lógica***

---

<sup>24</sup> National Strategy for Combating Terrorism, p. 23, documento emitido por la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>

En el presente apartado se intentará demostrar la relativa importancia que tiene Sudamérica en general y el Cono Sur y Brasil en particular, en la agenda de seguridad norteamericana por medio de la escasa atención que se le presta a la región en los principales documento oficiales sobre seguridad emitidos por el gobierno de los EE.UU.

En el *Quadrennial Defense Review (QDR)* al que se hiciera referencia anteriormente, en un apartado titulado “Acontecimientos Regionales de Seguridad” se hace referencia en primer lugar al continente asiático en general, en segundo lugar se ubica a Medio-Oriente, a los Balcanes y Europa en tercer lugar, y por último, y hacia el final de esta sección, al Hemisferio Occidental se le dedica el siguiente pequeño párrafo: “Mientras el Hemisferio Occidental permanece mayormente en paz, existe el peligro de que crisis o insurgencias, particularmente dentro de la región andina, se difundan, desestabilicen países vecinos y pongan en riesgo los intereses políticos y económicos de los EE.UU.”<sup>26</sup> En la tercera sección de este documento, titulada “Cambio de Paradigma en el Planeamiento de las Fuerzas”, se vuelve a hacer referencia al continente asiático como principal escenario a tener en cuenta, y nada se dice respecto a América Latina, o más precisamente, como suele figurar en los documentos oficiales norteamericanos, respecto al Hemisferio Occidental en general: “El nuevo planeamiento del Departamento de Defensa apela al mantenimiento de *fuerzas regionales a medida* estacionadas y desplegadas en Europa, noreste de Asia, el litoral del este de Asia, y Medio-Oriente/Sudeste de Asia de forma de garantizar la seguridad de aliados y amigos, evitar la coerción, y disuadir la posible agresión contra los EE.UU y sus fuerzas, o contra aliados y amigos”<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> El Departamento de Estado ubica los siguientes países como “estados promotores del terrorismo”: Cuba, Irán, Irak, Libia, Corea del Norte, Siria y Sudán. Ver “Patterns of Global Terrorism” documento emitido por la Oficina del Coordinador para el Terrorismo, Departamento de Estado, 30 de abril de 2003.

<sup>26</sup> Quadrennial Defense Review, pp. 4-5; documento emitido por el Departamento de Defensa de EE.UU; 30 de septiembre de 2001.

<sup>27</sup> *Ibid*, p20

En el documento *National Strategy for Combating Terrorism*<sup>28</sup> la ausencia de referencias a la región es claramente notoria. En su página 8, en un apartado en el que se hace referencia a la relación que puede haber entre narcotráfico y terrorismo, se utiliza como ejemplo la supuesta relación de las FARC colombianas con el tráfico de cocaína. En la página 20 se reconoce el apoyo de la región frente a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 por medio de la invocación del Tratado de Río y la firma de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo. No hay más que eso en un documento de treinta páginas en el que frecuentemente se hace referencia a diferentes regiones del planeta. Quizás la referencia más importante a la región, sea una mención tácita a la situación colombiana que figura en la página 20 de este documento. En ella se hace referencia a que existen “algunos países comprometidos con la lucha al terrorismo, pero que carecen de la capacidad para llevar a cabo sus responsabilidades soberanas. Algunos, por ejemplo, carecen de marcos legales, entrenamiento, o capacidades técnicas necesarias para combatir el lavado de dinero. Otros no tienen el poder legal, o las capacidades militares y de inteligencia para mantener un control efectivo sobre la totalidad de su territorio”.

En relación con la *National Security Strategy*<sup>29</sup> puede decirse lo mismo que se ha afirmado respecto a los documentos analizados anteriormente: si la escasa aparición de menciones a la región sirve como medida de la importancia relativa de la misma, entonces ésta parece tener bastante poca. Veamos brevemente estas escasas menciones. En la página 5 se hace referencia a las supuestas numerosas células terroristas existentes

---

<sup>28</sup> National Strategy for Combating Terrorism, documento emitido por la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>

<sup>29</sup> National Security Strategy of the United States of America, Casa Blanca, septiembre 2002. Se puede acceder a este documento en la siguiente dirección: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

alrededor del mundo y simplemente se ubica a Sudamérica como uno de estos escenarios junto con Norteamérica, Europa, Africa, Medio-Oriente y Asia en general. En la página 9, en una sección titulada “Trabajar con Otros para Desactivar Conflictos Regionales”, se hace en primer lugar referencia al conflicto palestino-israelí, en segundo lugar al centro y sur de Asia y en penúltimo lugar, antes del continente africano, al Hemisferio Occidental. En dicho apartado se postula la voluntad del gobierno estadounidense de formar coaliciones y firmar acuerdos bilaterales y multilaterales con las naciones del Hemisferio, “particularmente con México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. Asimismo se le dedica un pequeño párrafo a Colombia: “en Colombia reconocemos el vínculo de grupos terroristas y extremistas que desafían la seguridad del estado con actividades relacionadas con el tráfico de drogas que ayudan a financiar las operaciones de estos grupos”. Nuevamente, en términos generales, queda patente la escasa importancia relativa que reviste la región frente a otras zonas del globo claramente más conflictivas para los EE.UU.

## **Conclusión**

Si convenimos que armas de destrucción masiva, terrorismo, “estados villanos”, y la combinación que pudiera darse entre estas tres amenazas son los problemas que encabezan la agenda de seguridad norteamericana como ha tratado de demostrarse en el presente trabajo, entonces, dada la incidencia o magnitud de estos problemas en la región sudamericana en general, y en el Cono Sur y Brasil en particular, podemos inferir que la importancia de la región es para los EE.UU relativamente poca.

A lo largo de este documento se ha intentado demostrar que las armas de destrucción masiva no representan un problema en esta región del mundo, sino todo lo contrario. Sudamérica es una de las regiones que más ha hecho en el ámbito local, regional y global para desembarazarse de estos medios y sus consecuencias holocásticas. Asimismo, si bien EE.UU identifica a algunas organizaciones terroristas en la región, ninguna de ellas tiene un alcance global ni intenciones de adquirir y mucho menos usar armas de destrucción masiva, prerequisite que fijan los EE.UU para ser considerados “grupos más peligrosos”<sup>30</sup>. Sin embargo, Colombia en particular es plausible de ser considerada por los EE.UU como un *rogue state*. No tanto por las acciones de su gobierno central y legítimo, sino por el hecho de que éste no pueda ejercer plenamente su soberanía a partir de que inmensas áreas de la geografía colombiana parecen estar bajo gran influencia de estos grupos irregulares. ¿De qué manera estos grupos locales que no buscan armas de destrucción masiva se constituyen en una amenaza para los EE.UU? En primer lugar por medio del negocio del narcotráfico que de alguna manera regulan y controlan, y en segundo lugar por el hecho de ser actores que eventualmente puedan desestabilizar un país, o incluso un grupo de países, en los cuales a causa de estas acciones desestabilizantes pueda surgir un nuevo escenario que atente contra la seguridad e intereses de los EE.UU. Sin embargo, y esto es algo que también se ha intentado demostrar en este trabajo, éstos son problemas que se ubicarían en un segundo orden de importancia en la agenda de seguridad norteamericana.

En relación a lo que podría ser una posible intervención de las FF.AA. estadounidenses en la región podríamos cuestionarnos lo siguiente: ¿Cuáles fueron los

---

<sup>30</sup> National Strategy for Combating Terrorism, p. 16, documento emitido por la Casa Blanca, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>

fundamentos de la intervención militar norteamericana en Afganistán e Irak? En el primero de los casos responder a una agresión terrorista proveniente de una organización con gran presencia en territorio afgano y con importantes vínculos con el entonces gobierno de ese país. Con respecto a Irak, se acusó a un gobierno históricamente hostil a los EE.UU, el cual desarrolló y utilizó armas de destrucción masiva en el pasado, de seguir poseyendo y desarrollando este tipo de armamento. A partir de estos antecedentes, en el contexto actual latinoamericano, las chances de una intervención directa de EE.UU. en el conflicto colombiano, de acuerdo al orden de prioridades visto, parecen más bien escasas. Sin embargo, de cambiar este orden de prioridades, es decir la jerarquía de los problemas dentro de la agenda de seguridad norteamericana, esta aseveración respecto a la no intervención estadounidense, debería, sin duda, revisarse.

Si bien las imágenes de las Torres Gemelas desplomándose aun están muy patentes en la retina del público en general y quizás hoy día parezca un horizonte muy lejano, cabría preguntarse de qué forma podría afectar a la región sudamericana en general una resolución positiva para los EE.UU. de lo que este país denomina “guerra al terrorismo”. En una época en la que un importante número de tropas norteamericanas permanecen destinadas en lugares como Irak o Afganistán esta tal vez parezca una hipótesis inverosímil o muy lejana. Sin embargo tal vez convendría recordar que muy pocos en el pasado previeron que el fin de la Guerra Fría se precipitaría como finalmente sucedió, y este fue un hecho que afectó nítidamente la agenda de seguridad norteamericana. Conviene asimismo recordar, que en un ambiente de declinante conflictividad con lo que otrora fuera el bloque soviético, el presidente George Bush focalizaba las amenazas a la seguridad de su país en otra dirección muy distinta a las

presentes durante la Guerra Fría y también muy distintas a las que enfrenta actualmente el gobierno que encabeza su hijo. El 5 de septiembre de 1989 en un famoso discurso televisivo, George Bush sosteniendo un paquete de *crack* en la mano afirmaba que “todos estamos de acuerdo que la amenaza doméstica más grave que enfrenta los EE.UU. hoy día son las drogas. Éstas han dañado nuestra fe en nuestro sistema de justicia. Nuestras cortes, prisiones y sistema legal se han extendido hasta un punto límite..... Concretamente, las drogas están agotando nuestra fuerza como nación”<sup>31</sup>. Tres meses después el mismo presidente ordenaba la invasión a Panamá con los siguientes argumentos: “Los objetivos [de la invasión a Panamá] han sido salvaguardar la vida de los ciudadanos norteamericanos, defender la democracia en Panamá, combatir el tráfico de drogas y proteger la integridad del Canal de Panamá. Se han hecho muchos intentos para resolver esta crisis por medio de negociaciones y de la diplomacia. Todos fueron rechazados por el dictador de Panamá, el general Manuel Noriega, un acusado traficante de drogas”<sup>32</sup>.

Una hipotética resolución positiva de las principales amenazas presentes en la actual agenda de seguridad norteamericana podría volver a poner a Sudamérica en general, y al Cono Sur y Brasil en particular, nuevamente en el centro de la escena. Viejos problemas, como la producción y el tráfico de drogas, que descendieron en el escalafón de esta agenda, podrían volver a encabezar la lista si aquéllos que describimos como relativamente nuevos pierden su magnitud global, que los hace por lo tanto tan peligrosos para la seguridad interna de los EE.UU. y se regionalizan. El retorno de la producción y tráfico de drogas a la cabeza de la agenda de seguridad norteamericana, en un marco de “intervenciones preventivas” como las descritas en la *National Security*

---

<sup>31</sup> The Washington Post, “Text of the Address by President Bush”, 6 de septiembre de 1989

<sup>32</sup> The Washington Post, “Text of President Bush’s Address”, 21 de diciembre de 1989

*Strategy*, implicarían para América Latina en general un escenario totalmente novedoso y la figuración de la región en los documentos de seguridad norteamericana volvería a tener la importancia que en otras épocas supo tener.