

**NUEVOS ESPACIOS PARA LAS RELACIONES
INTERNACIONALES**

EL TERRORISMO GLOBAL Y AMÉRICA LATINA *Global terrorism and Latin America*

Francisco ROJAS ARAVENA

Flacso-Chile

✉ frrojas@flacso.cl

BIBLID [1130-2887 (2002) 31, 17-32]

Fecha de recepción: junio de 2002

Fecha de aceptación y versión final: julio de 2002

RESUMEN: Los atentados del 11-S subrayan que las respuestas a las nuevas amenazas requieren de la integración de políticas de Estado en cursos de acción efectivos. Por ello, este trabajo analiza, por un lado, los factores que dificultan el que América Latina participe en el diseño y formulación de las nuevas reglas del sistema internacional. Y, por otro lado, propone un nuevo concepto de seguridad basado en una perspectiva holística que relacione de manera efectiva los componentes de «seguridad internacional, seguridad estatal y seguridad humana».

Palabras clave: amenazas asimétricas, cooperación, interméstico, seguridad, terrorismo.

ABSTRACT: The September 11 attacks showed that the importance of the responses to new threats requires integration of the policies of the State for effective action. Therefore, this paper analyzes, on one side, the factors that complicate Latin America's participation in the design and formulation of the new international system rules. And, on the other side, it proposes a new concept of security based on a holistic perspective that effectively relates the components of international security, state security, and human security.

Key words: asymmetric threats, cooperation, intermestic, security, terrorism.

I. UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Estamos ante un nuevo mundo. Cambió la escala de los fenómenos económicos y sociales, de las comunicaciones, del transporte; entre muchos otros, incluido el

terrorismo. En un libro preparado en FLACSO-Chile, en el año 1990, que editó Augusto Varas, *Jaque a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina* se indica que, entre el año 1976 y el año 1987, hubo 7.000 incidentes terroristas en el mundo, con un saldo de 6.000 muertos. El 11 de septiembre del año 2001, en sólo un incidente terrorista en Nueva York y en Washington murieron unas 3.500 personas. Cambió la escala y la magnitud del fenómeno¹.

El terrorismo aplicado a las relaciones internacionales y en las relaciones interestatales es la continuación de la guerra por otros medios. La guerra posee objetivos de diverso tipo, en especial objetivos políticos. El objetivo político estratégico, en el caso de este ataque terrorista, es el de limitar, y en lo posible, eliminar la presencia de los EE.UU. del Medio Oriente. En particular de Arabia Saudita y de los Emiratos Árabes. ¿Con qué propósito? Con un objetivo político tradicional: la creación de un Estado, que tendría en el caso de constituirse un carácter teocrático. Ése es el objetivo que busca el terrorismo de la red de Osama Bin Laden y que tiene como blanco a los Estados Unidos.

Cuando hablamos de terrorismo confrontamos grandes dificultades referidas al marco interpretativo y conceptual. ¿Cuál es la definición de terrorismo? Se han sistematizado más de cien definiciones. Es una etiqueta política muy pegajosa que sirve para legitimar o deslegitimar acciones que hacen uso de la fuerza con objetivos políticos. Por ello los Estados no concordaron –en especial en el período de Guerra Fría– un concepto común, capaz de establecer normas en el sistema internacional que posibilitaran su represión efectiva. Grandes dirigentes políticos, en diversos períodos históricos, han sido calificados de terroristas. Luego del 11 de septiembre (11-S) nos enfrentamos y necesitamos conceptualizar una nueva forma de terrorismo, el terrorismo de alcance global.

II. EL TERRORISMO

El terrorismo ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad. El terrorismo se define por su carácter o vínculo con la política, esto hace que sea diferente de otras formas de uso de violencia como es la mafia o el crimen organizado. La moral de los civiles, normalmente, es el objetivo del terrorismo. Lamentablemente, también es un objetivo militar en toda guerra. El aislamiento del terrorismo es una tarea esencial. La integración política de las diversas visiones de la sociedad que se contraponen, constituye un aspecto fundamental en su combate.

1. Este artículo se basa en una conferencia dictada en el contexto del Seminario *La Primera Guerra del Siglo XXI. ¿Un cambio de lo ya conocido?* Organizado por la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Santiago, 26 de septiembre de 2001. También me he beneficiado de los debates del Seminario Internacional *Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Chile, noviembre, 2001.

Los avances de la humanidad se manifiestan en el establecimiento de normas y la conformación de instrumentos para la resolución de las diferencias por medios no violentos; o el establecimiento de reglas en su uso. Las Convenciones de Ginebra marcaron puntos esenciales en este campo. Éstas buscaron evitar que la población civil fuese un objetivo militar. Buscaron mitigar el dolor y sufrimiento de la guerra. La legitimidad en el uso de la violencia ha sido un tema crucial en el sistema internacional. Toda violencia siempre puede ser legítima para alguien. Por lo tanto se transforma en un problema político central, aislar a ese «alguien», máxime en el caso del terrorismo, para evitar sus efectos horribles en la población indefensa.

El trabajo académico y las conceptualizaciones no son solamente para «debatir» teorías en abstracto, sino que las interpretaciones, las previsiones y las predicciones poseen un impacto directo en las políticas públicas, en los cursos de acción que definen los Estados. El tipo de medidas específicas que se tomen en contra del terrorismo pueden tener un impacto diferenciado según sea la definición y la evaluación de las causas que lo producen. Necesitamos definir y entender lo que el presidente de los EE.UU. define como «terrorismo de alcance global». Es esencial comprender cuáles son los actores de esta guerra. Podemos reconocer el alto grado de focalización en una organización terrorista *Al Qaeda*. ¿El terrorismo global está únicamente estructurado en esa organización? ¿Hay otro terrorismo de carácter global al que se va a combatir en distintas partes del planeta?

Cabe destacar que el terrorismo desde hace décadas es transnacional. Acciones de terroristas en un tercer país para alcanzar metas en sus naciones de origen son una constante. Los atentados en las Olimpiadas de Munich, en los años setenta, aún están en la memoria colectiva cercana, o los atentados en Argentina a la AMIA en 1994; o bien los atentados en Moscú de la guerrilla chechena. Durante la Guerra Fría, en los denominados «conflictos regionales» se usó el terrorismo apoyado por las superpotencias en Centroamérica, en África y en Afganistán. Aun los movimientos más locales poseen visiones globales o tienen vínculos internacionales. Tal fue el caso de Sendero Luminoso, en Perú, en la década de los ochenta, o los vínculos y arreglos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con grupos del *Irish Republican Army* (IRA), en los primeros años del nuevo siglo. El terrorismo también es desterritorializado cuando tiene una base religiosa. Ésta no se limita a un espacio nacional, sino al lugar donde se ubican los creyentes. En la enumeración de los principales grupos terroristas, una parte significativa la ocupan organizaciones de origen religioso.

En América Latina el tema del terrorismo ha estado vinculado a las acciones estatales, «terrorismo de Estado» y a las acciones de grupos que buscan subvertir el orden estatal y cambiarlo por la fuerza, incluyendo acciones terroristas. También están las acciones de otros actores no estatales, como el crimen organizado, el narcotráfico que ha empleado el terrorismo como instrumento para doblegar al estado. El caso colombiano ha sido paradigmático.

En las Américas el tema del terrorismo ha estado presente en la agenda política regional. Si bien ésta es una de las regiones más estables desde el punto de vista interestatal, posee altos índices de inseguridad ciudadana o doméstica. Por otro lado, formas

de violencia subversiva y contrainsurgentes se han hecho permanentes en la región, en especial en Colombia. En muchos de estos casos el uso de la violencia adquiere características de terrorismo. En países como Chile, el terrorismo, que tuvo importancia a inicios de la década de 1990 fue eliminado con formas democráticas. En Perú, con un alto costo para la democracia, se eliminó una de las expresiones más violentas de terrorismo, del cual sólo quedan remanentes en sectores aislados del país.

Un recuento de los incidentes terroristas en América Latina, entre 1990 y 1995, señalaba una cifra de 782 incidentes. En éstos se reportaba un número de bajas que ascendía a 975. En el mismo período los incidentes terroristas internacionales alcanzaban la cifra de 2.558.

En la región se ha buscado establecer acuerdos efectivos para combatir al terrorismo. En todas las reuniones de mandatarios éstos se han referido al tema. Destaco solamente –de forma muy breve– lo que aparece en las tres declaraciones de las Cumbres de las Américas, en relación a las acciones que emprenderán los gobiernos:

a. En Miami, en 1994, declararon: «Promoverán, en el contexto de la protección de los derechos humanos y las libertades civiles, acuerdos bilaterales y subregionales dirigidos a enjuiciar y penalizar a los que cometen actos terroristas».

b. En Santiago, en 1998, expresaron: «Tomarán medidas, según lo acordado en la Declaración y en el Plan de Acción de Lima, a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, aplicando para ello la más firme voluntad de cumplir con los objetivos generales expuestos».

c. En Quebec, en abril del 2001, manifestaron: «Respaldarán la labor iniciada por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) como resultado del Compromiso de Mar del Plata adoptado, en 1998, y alentarán la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de terrorismo, teniendo en cuenta la aprobación del estatuto y el Programa de Trabajo del CICTE».

Más que colocar el peso en la declaración, lo esencial es el cumplimiento de las promesas que esas declaraciones contienen. Sin embargo, cabe considerar que, en nuestro hemisferio –en lo que en otros trabajos he denominado *Diplomacia de Cumbres*– se han efectuado demasiadas promesas y correlativamente se han cumplido eficientemente pocas. Sistematizados los principales acuerdos internacionales tomados, entre 1990 y 2000, en cuatro cumbres presidenciales –la Cumbre de las Américas, la Cumbre del Grupo de Río, la Cumbre del *Asian-Pacific Economic Cooperation* (APEC) y las Cumbres Iberoamericanas–, en la que participan la mayoría de los países latinoamericanos, se alcanza la cifra de 1.192 iniciativas. Esta cantidad de propuestas imposibilita que las Cancillerías puedan ejecutar lo establecido y dar cumplimiento efectivo a lo declarado y a la vez monitorear su ejecución.

Luego de los atentados del 11-S, se le dieron mayores atribuciones al Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo, con el fin de establecer un mayor grado de cooperación y coordinación en el combate al terrorismo. Cabe destacar que los niveles de coordinación de políticas públicas en este campo son muy limitados. Existe

algún nivel de intercambio de información, pero no se ha producido un nivel de coordinación necesario para producir inteligencia en el contexto democrático².

III. LAS AMENAZAS ASIMÉTRICAS

La elite política estadounidense encargada de los temas políticos-estratégicos caracterizó las *amenazas asimétricas* como la forma en la cual visualizaban los peligros del futuro, principalmente provenientes de Estados débiles. Miraban el tema nuclear, el tema químico, el tema biológico, la guerra informática e incluían al terrorismo dentro de estas amenazas asimétricas.

Esta conceptualización sobre las amenazas asimétricas analiza y reflexiona de qué manera poderes débiles, estatales o no estatales, buscan caminos para mitigar el dominio del poderoso. Una distorsión estratégica de los responsables de las decisiones en este campo les hizo colocar una sola respuesta: crear un escudo misilístico capaz de proteger el territorio norteamericano de un ataque con misiles. Ello impidió a los decisores darse cuenta que las armas no son lo fundamental, sino que siguen siendo y seguirán siendo los hombres que las manejan y la voluntad que éstos tengan en su uso. Esto es lo que en definitiva determina el nivel, oportunidad y persistencia en la guerra. Es la voluntad humana la que determina el conflicto y su duración y el nivel que pueda alcanzar. Cabe señalar, que con posterioridad al 11-S se han fortalecido posiciones respecto de la necesidad de un escudo protector, con la argumentación que si el daño producido por los terroristas, sin el uso de misiles fue el conocido, es de esperarse y –debe prevenirse– un ataque que contenga armas de destrucción masiva, señalan.

La conceptualización sobre amenazas asimétricas describe con claridad de qué manera daños desproporcionados podrían obligar al retiro o a la inacción del Estado más poderoso. Esto se sistematiza en tres puntos esenciales:

1. Hay opciones asimétricas. Se busca satisfacer un interés vital por parte del débil, frente a un interés no vital del poderoso. Normalmente este tipo de relación se vincula a las definiciones de crisis.

2. El objetivo esencial es la voluntad del oponente: es doblegar la voluntad del otro actor por medio del daño causado.

3. Para este fin actúan, esencialmente, con un medio táctico para causar un efecto de carácter estratégico. Esto se logra a nivel psicológico. Paralizar las respuestas y ceder, frente a un interés definido como no vital.

2. Intervención, ministro José Miguel Insulza, Inauguración Seminario Internacional *Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Chile, noviembre 2001.

La disparidad de intereses significa que cuando analizamos nosotros los intereses lo hacemos con nuestra perspectiva, desde donde estamos situados y, en el mejor de los casos, en relación con un análisis de costo-beneficio referido a los intereses de los otros actores. En estos análisis existe una referencia y un vínculo con una perspectiva de un orden más general. Esto es lo que ha determinado, en relación con el uso de la fuerza, el desarrollo de los avances de la humanidad. Las percepciones las organizamos desde una racionalidad «humana», es decir, que los avances de la humanidad, y sus civilizaciones –a la cual han contribuido musulmanes y cristianos, ateos y creyentes, budistas, y otros–, favorece la vida y no la muerte o la destrucción. El problema está en que el fundamentalismo, cualquiera que éste sea, no debate sobre intereses, sino que busca imponer «su» verdad, como «la» verdad. Como Dios no se negocia la consecuencia es matar a quien no cree en esa fe, que es definida como la «única» verdadera³.

Esto es lo que nos cuesta entender en un mundo cada vez más global y en donde las vinculaciones interestatales se han «humanizado» en relación con los acuerdos sobre la guerra, armas de destrucción masiva, y en general se avanza con una cierta racionalidad de protección de la vida. El método terrorista utiliza acciones tácticas para alcanzar objetivos estratégicos. Desde mi perspectiva, se quiere limitar las opciones políticas de Occidente, en particular de los EE.UU. Esto se desarrolla en un contexto particular del crecimiento de un fundamentalismo de carácter teocrático y donde constatamos una carencia de un diálogo interreligioso efectivo. Por otra parte, las diferentes dimensiones que se expresan de manera global, son vistas desde compartimentos estancos. Si no se producen capacidades holísticas para mirar el proceso global será muy difícil comprender las racionalidades particulares, en especial de actores no estatales y más aún, si éstas están definidas por criterios religiosos y de fe.

IV. NUEVOS MARCOS INTERPRETATIVOS: UN SISTEMA CON NUEVOS ACTORES

Frente a los nuevos desafíos y nuevas amenazas es fundamental desarrollar formas de pensamiento que sean capaces de producir una *nueva seguridad*. Ésta se fundará en una perspectiva integral, de carácter holístico, que sea capaz de relacionar de manera efectiva los componentes de la seguridad internacional, la seguridad estatal y la seguridad humana. Tanto en las dimensiones básicas de la seguridad referidas al uso de la fuerza, como a los nuevos aspectos, derivados de la interconexión global, en donde las consecuencias de los fenómenos económicos de la globalización inciden en la vida de millones de seres humanos. Todo esto nos impulsa a cambiar los enfoques y los mapas interpretativos de las relaciones internacionales y de seguridad.

Necesitamos nuevos marcos interpretativos para describir y analizar fenómenos como el terrorismo de alcance global y en especial las consecuencias que se derivan del

3. Mark JUERGENMEYER. *Op. cit.*

tipo de respuesta. Es fundamental ampliar el foco, pero también reducirlo. Nos hemos acostumbrado a mirar América Latina en sí misma, como región, y eso es limitado. Observar lo hemisférico no es suficiente. Focalizar en las relaciones con los Estados Unidos puede ser reducido. ¿Cómo generamos una observación coherente, capaz de aprender la globalización y sus efectos en esta parte del mundo? ¿Cuál es el marco en el cual analizamos y tomamos decisiones sobre los aspectos estratégicos? Cada día es más evidente que necesitamos tener una mirada comprensiva que tome los aspectos políticos, económicos, militares, culturales y religiosos. Ello en un marco planetario. Las interconexiones globales son efectivas –no sólo por las comunicaciones– además es esencial considerar que operan en tiempo real. En la medida en que tengamos esa visión podremos tener mejores interpretaciones.

Simultáneamente necesitamos reducir el foco. Requerimos mirar lo regional y lo subregional. Lo regional latinoamericano, y en forma paralela los fenómenos subregionales. El Cono Sur puede ser demasiado grande para entender qué es lo que se define como fenómenos locales; máxime, en un contexto internacional, donde la diferenciación entre lo externo y lo interno es cada vez menor. Lo característico en la actualidad es lo *interméstico*, la mezcla simultánea de hechos locales e internacionales.

¿Cómo construir una perspectiva holística global?, ¿dónde y cómo los efectos de la globalización se manifiestan sobre los valores de un país, de una región o del planeta? La globalización produce efectos muy distintos en las diferentes regiones. Existen dos efectos de carácter global que no logramos comprender ni aprender suficientemente aún. El primero, el espacio en el cual actuamos. Éste es el espacio planetario para un número cada vez mayor de dimensiones. Los atentados, la crisis asiática, el calentamiento global, Internet y las comunicaciones así lo demuestran. De igual forma, cambió una segunda variable esencial: el tiempo. Las demandas se manifiestan en la necesidad urgente de tomar decisiones en tiempo real, aunque los hechos que motivan esas decisiones estén a miles de kilómetros⁴. Esto es consecuencia del hecho que vivimos y vemos en tiempo real lo que ocurre en cada rincón del mundo. Las autoridades deben tomar decisiones, con información fragmentada, en forma inmediata. Esto en un contexto de universalización –que es diferente a occidentalización– posee características distintas y grados diversos de impacto en el planeta, sin embargo tiende a producir un encadenamiento global de las decisiones. Lo que ocurre en un punto particular del globo afecta, en forma cada vez más amplia, a otros Estados y organizaciones internacionales y actores no estatales.

Como evidencia de lo anterior y a manera de ejemplo podemos señalar las crisis en el ámbito económico referidas a nuestra región: México, en el '94; Brasil, en el '99; o Argentina, en el 2001. Las consecuencias económicas del atentado demorarán en expresarse, en todo caso sí habrá manifestaciones directas en terrenos ligados a la

4. A los gobiernos de los países de América Latina se les exige que reaccionen en forma inmediata, generando una protección reforzada a su población, a través de sus instituciones, a las 10:00 del 11-S, media hora después de ocurrido el atentado en Nueva York.

economía, como son los fenómenos migratorios y las remesas asociadas a ellos. Sí sabemos que esos efectos reducirán las oportunidades de crecimiento en muchos países de la región.

Cuando se produce el fin de la Guerra Fría aparece un nuevo concepto, «de las relaciones internacionales de seguridad pasamos a las relaciones internacionales de mercado»; con lo que se indicaba que de la «alta política» pasábamos a la «baja política». ¿Vamos a recuperar la alta política? ¿La seguridad va a adquirir, nuevamente, un predominio esencial? Mi impresión es que no. Vamos a seguir en las relaciones internacionales de mercado, aunque con mayor peso y presencia de la seguridad internacional. También se reforzarán reglas de carácter global, en particular las referidas al terrorismo y a los riesgos derivados de las capacidades y potencialidades en el uso de las armas de destrucción masivas. En el actual sistema internacional constatamos que se vinculan Estados menos poderosos con actores no estatales de mayor poder. Dudo que estemos ante un proceso de reconstrucción de un Estado autárquico o una imagen de Estado omnipresente. Las tendencias apuntan a la recuperación de capacidades estatales en ciertas áreas con el fin de generar decisiones más predecibles.

El poder estatal no se reforzará en el sistema internacional por un regreso de la autarquía, sino que se incrementará por la asociación, por la capacidad de coordinación de políticas en el ámbito regional e internacional. Integrarse –cediendo soberanía– para conseguir mayores capacidades y ganar soberanía y poder es la tendencia de mayor peso en el sistema internacional.

La emergencia de actores no estatales es necesario reconocerla formalmente. El año pasado con motivo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, por primera vez se organizó una asamblea de las cien principales empresas transnacionales del mundo para analizar el desarrollo económico global. Hasta la fecha no se ha realizado ninguna reunión formal de las cien organizaciones no gubernamentales más significativas en el mundo con la ONU. Muchas de estas ONG's, en el terreno del medio ambiente o en el conocimiento, tienen un papel mucho más importante que la gran mayoría de los Estados. En el ámbito militar pareciera que la federación de organizaciones terroristas radicales organizadas en *Al Qaeda* posee más significación y alcance que muchos Estados débiles de África o Asia.

El cambio de las relaciones internacionales, en un lapso de 50 años, se manifiesta en que se multiplicaron por 4 el número de los Estados. A inicios del siglo XXI, se reconocen más de 200 entidades estatales. Las organizaciones no gubernamentales y las empresas transnacionales se han multiplicado de manera geométrica. Al final de la década de 1990 se indicaba que existían más de 26.000 organizaciones no gubernamentales en los más diversos campos. Las ONG's son diversas y numerosas. Unas pocas poseen gran significación y adquieren alcance global. Internet ha posibilitado un mayor grado de conexión y coordinación. El proceso de globalización, fenómenos movidos por las ETN en el ámbito de las finanzas o la coordinación de las ONG's, afectan y reducen las capacidades estatales clásicas. Esto hace que estemos en un sistema estatal-societal desinstitucionalizado, con una crisis profunda del sistema multilateral. Si

no reforzamos la institucionalidad existente, nos quedamos sin nada. Es necesario reconstituir el multilateralismo. En esto América Latina podría cumplir un papel importante, por medio del Grupo de Río y de esta forma ser parte de los actores que definan las reglas del sistema internacional del siglo XXI. Sin embargo las carencias en esta materia son grandes y no se percibe un cambio sustantivo que lleve a la región a incrementar sus capacidades de incidencia. Mas aún, en un nuevo contexto de alta heterogeneidad.

V. AMÉRICA LATINA Y LOS ATENTADOS DEL 11-S

La respuesta latinoamericana nos muestra que más allá de la condena unánime al atentado, no existió una respuesta coordinada. Ha evidenciado las dificultades para establecer marcos de cooperación eficientes con los Estados Unidos y una carencia mayor en términos de concretar acciones efectivas, en la capacidad de operacionalizar cursos de acción. En consecuencia, y como resultado de estas deficiencias, los países de la región siguen siendo objeto de reglas establecidas en el sistema internacional y no participantes efectivos de las definiciones del nuevo sistema.

a. *La fragmentación caracteriza la respuesta regional*

La condena de la región se expresó de múltiples formas y en las declaraciones que efectuaron todos los mandatarios. Muchos de ellos expresaron su solidaridad directamente al presidente de EE.UU. Los cancilleres, por su parte, ratificaron la condena en forma paralela a los hechos. En efecto, estaban reunidos en Lima para aprobar la Carta Democrática. En esa oportunidad manifestaron su apoyo y solidaridad con el Gobierno y pueblo estadounidense.

Sin embargo, después de la condena no se logró concretar una voluntad política efectiva para «actuar con una sola voz», como lo había demandado el Grupo de Río, en su última Cumbre de Santiago. América Latina mostró una vez más su fragmentación. La manifestación de esto quedó en evidencia con los dos proyectos de resolución de la OEA⁵. Por un lado, se llamaba al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y por el otro, se buscaba que la OEA asumiera un rol significativo. La forma en que fue «resucitado» el TIAR, más que su uso efectivo, evidencia las dificultades de concertación entre los países mayores de la región. Cabe recordar que el TIAR está vigente para 22 de los Estados miembros de la OEA, que alcanzan a treinta y cuatro. Las modificaciones

5. OEA. Proyecto de resolución, Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de los ministros de RR.EE., 21-09-01.

acordadas en Costa Rica en 1975 no han sido ratificadas. Pocos días antes de los atentados de Nueva York y Washington, el presidente de México, Vicente Fox, declaraba en la OEA que el TIAR –que era un instrumento de la Guerra Fría– estaba obsoleto. Que su país invitaba a debatir el nuevo concepto de seguridad de las Américas, como lo habían mandado las Cumbres de Santiago y Québec. Los atentados reafirmaron la necesidad de debatir el nuevo concepto, pero para condenarlos se usó el más viejo de los instrumentos de la Guerra Fría, el Tratado de Río de 1947, el TIAR.

Los países de la región perdieron una oportunidad para solidarizarse de manera efectiva y desarrollar acciones prácticas para superar un debate que se ha estancado, en la Comisión de Seguridad Hemisférica. Una de las razones que explican este comportamiento es el alto grado de heterogeneidad regional. Éste se ha incrementado en los últimos años, con la aparición de nuevos liderazgos y la desaparición de los partidos políticos tradicionales en muchos países. Además de las graves crisis institucionales que se manifiestan en el área andina, Paraguay y Argentina. Un segundo factor, que incide de manera efectiva, es la debilidad de la institucionalidad internacional regional. Un tercer elemento gravitante es que las democracias frágiles de la región no son capaces de construir políticas de Estado en temas sensibles. Un cuarto factor son los bajos niveles de transparencia y el mantenimiento de las desconfianzas. Finalmente, existe una propensión a buscar oportunidades que produzcan «ganancias» a corto plazo, más que la búsqueda de oportunidades efectivas de largo plazo.

b. *Dificultades para cooperar con Estados Unidos*

No sólo falla la coordinación regional. Tampoco funciona de manera adecuada la coordinación con Estados Unidos. Una primera dificultad está dada por las grandes diferencias de poder y la gran asimetría. Ello se hace evidente en las esferas en las que se manifiestan los intereses. En segundo término, la tradición regional de marginalidad estratégica y poca percepción del impacto de los fenómenos internacionales en nuestro desarrollo, acentúa la atomización regional y dificulta coordinar políticas en el marco global de la ONU. La marginalidad en los asuntos mundiales desincentiva la búsqueda de formas de cooperación con la potencia rectora en el hemisferio y en el plano global. Como contrapartida, en tercer lugar, podemos destacar el bajo interés que Estados Unidos otorga a la región. Éste sólo centra su atención para aquellos casos que define como «casos de crisis» para sus intereses, desatendiendo intereses más permanentes de los países de la región. Como cuarto elemento, se destaca la desconfianza sobre los intereses efectivos de Estados Unidos. Por otro lado, las críticas regionales a la globalización se expresan como forma de «antiamericanismo». Un quinto factor es el referido a la memoria histórica. Para América Latina ésta es larga y contabiliza las intervenciones de Estados Unidos y otras formas de coacción a la soberanía como situaciones presentes en toda evaluación contingente de política. Para los decisores estadounidenses son temas de hace siglos. Finalmente, en ambas partes existe una ambivalencia sobre

cuál es el tipo de institucionalidad más adecuado para relacionarse. Ello abre las puertas, para que en situaciones como la que analizamos, los actores de la región compitan por señalar quien está más cerca de EE.UU.

Frente a los atentados, se condenaron los hechos, pero se reafirmó que no era un «cheque en blanco». El presidente de Brasil, F. H. Cardoso, señaló: «Nuestra posición es clara. Sí repudiamos el terrorismo en todas sus formas, y cualquiera que sean sus orígenes, estamos también del lado de la racionalidad y la sensatez»⁶. El presidente de Chile, Lagos, indicaba que «Hemos señalado el apoyo, la necesidad de condenar el terrorismo y hemos señalado también la necesidad de una respuesta severa y misericordiosa»⁷. El presidente de Perú, A. Toledo, expresaba que el respaldo claro y firme, sin embargo, «no es un apoyo incondicional e ilimitado. No es un aval para una guerra contra países»⁸. El presidente Chávez sobre el tema expresaba, «Apoyamos decididamente la lucha contra el terrorismo, pero no podemos dar una patente para tomar cualquier acción que pueda estar lesionando los principios fundamentales de los derechos humanos, del derecho internacional»⁹. Luego en referencia a los bombardeos sobre Afganistán señalaba, «no se puede combatir terror con terror»¹⁰.

c. *Dificultades para materializar la cooperación*

La fragmentación en la respuesta, las dificultades para entender las respuestas estadounidenses, como país perplejo por la agresión, significan que también en el terreno de las acciones concretas, la respuesta no es coordinada y tienen falencia en su materialización.

Lo anterior se ve reforzado por el interés norteamericano de concitar un apoyo formal y a la vez tener el más amplio margen de maniobra sin limitaciones. Por ello promovió la respuesta del TIAR, que le permitía tener un acuerdo basado en el art. tercero, que establece que el ataque a uno de los miembros será considerado como un ataque a todos. Con ello alcanzaba una declaración espejo a la emitida por la OTAN y por ANZUS.

Las diferencias en este terreno se expresaron en América Latina en el debate sobre si enviar tropas o no. El presidente De la Rúa señaló que enviaría. No obstante, las encuestas de opinión pública en Argentina mostraban a una sociedad que mayoritariamente rechazaba enviar soldados¹¹. En Brasil, el presidente Cardoso indicaba: «No

6. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, declaraciones de F. H. Cardoso, 7-10-01. www.mre.gov.br.

7. Declaraciones presidente Lagos, 16-09-01. Banco de datos FLACSO-Chile.

8. Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, declaraciones presidente Toledo, 21-09-01. www.rree.gob.pe.

9. Presidencia de Venezuela, declaraciones del presidente Chávez, 22-09-01.

10. *Ibíd.*, 03-11-01.

11. *Página/12*. Buenos Aires, 15-09-01.

hemos recibido ningún pedido de ayuda militar y no lo deberíamos recibir. No es nuestra tradición»¹². En el caso chileno el debate fue puesto por la oposición indicando su rechazo al envío de tropas. El ministro de Defensa señalaba que «nosotros somos parte del sistema multilateral y por lo tanto llegándose a acuerdos tenemos que cumplirlos, sin perjuicio que tanto el envío de tropas como cualquier tema concerniente al empleo de las Fuerzas Armadas está sujeto a la aprobación de cada país»¹³. El presidente Lagos salió al cruce de este falso debate, indicando: «Chile no es neutral frente al terrorismo». Luego señaló que visualizaba las tareas de seguridad en el ámbito regional, en la protección de los pasos interoceánicos¹⁴.

Parte de las dificultades para operacionalizar los cursos de acción están referidos a un cálculo «costo-beneficio» de corto plazo. En el caso de los mexicanos esto se expresa en el apoyo a una posición de «neutralidad». Las encuestas de opinión le otorgaban un 73%. Sin embargo, esa cifra cae al 39%, cuando esa posición implicaba dejar de recibir la ayuda financiera de EE.UU. «La encuesta revela «el gusto por la neutralidad de los mexicanos si y sólo si ésta no implica grandes costos». En definitiva este tipo de pensamiento puede extenderse a la región. La tendencia es a pensar en los costos y beneficios de corto plazo y no en la construcción de alternativas de cooperación más eficaces en el largo plazo, con beneficios durables. Esto último implica avanzar en propuestas efectivas en el ámbito multilateral y superar las deficiencias señaladas, en las definiciones de políticas de estado, sobre temas de cooperación regional y en los vínculos con Estados Unidos.

VI. CONSTRUYENDO UN SISTEMA INTERNACIONAL DE REGLAS

Los temas de seguridad internacional deben ser reevaluados considerando los nuevos factores que están cambiando las relaciones internacionales. Repensar la seguridad desde una perspectiva positiva significa preguntarnos ¿cómo construimos un nuevo sistema de reglas? ¿Cómo se construye un sistema de alianzas y coaliciones que generen estabilidad y gobernabilidad global? «Todos necesitamos amigos y aliados, aún un hegemon» señala Moisés Nain, editor de *Foreign Affairs*. Eso significa que, por muy poderoso que sea un Estado, requiere aliados, amigos y sistemas de reglas para poder generar gobernabilidad. Un sistema institucional de alianzas para la gobernabilidad es lo que se construye frente a un enemigo definido: el terrorismo con capacidad de acción global.

12. Presidente Cardoso, 19-09-01.

13. Declaraciones ministro de Defensa, Mario Fernández, 22-09-01. Banco de datos FLACSO-Chile.

14. Declaraciones presidente Lagos, 23-09-01.

Es importante diseñar bienes públicos internacionales que los Estados se comprometan a respetar y promover. No sólo que declaren que es importante actuar en un determinado sentido, sino que comprometan recursos económicos, materiales y humanos en esas declaraciones, para establecer los bienes públicos definidos multilateralmente. Desarrollar una perspectiva de un *multilateralismo cooperativo* que enfatice las miradas comunes y el accionar concertado es un objetivo importante. Lo anterior se obtendrá basándose en la creación de espacios y foros que resuelvan la crisis del sistema multilateral, en particular de Naciones Unidas.

Al analizar el sistema internacional reconocemos que existe un régimen internacional de facto llamado Occidente. Este régimen internacional está constituido por cerca de 80 estados que conforman lo que se llama «Occidente». Éste no es un concepto geográfico, porque a él concurren también Australia, Nueva Zelanda y países de Asia. En él están ubicados los países de América Latina, algunos con una mayor y mejor capacidad de inserción. Este régimen internacional *de facto* tiene e impulsa ciertos valores, ciertos principios y premisas básicas, entre las cuales los conceptos de democracia, mercado, defensa de los derechos humanos son esenciales. Un concepto fundamental, en lo que a las relaciones interestatales se refiere, es el no uso de la fuerza para la resolución de litigios entre los Estados.

En los ámbitos domésticos, la regla fundamental es la democracia. Ése es el principio rector de la legitimidad y la estabilidad en las Américas. Superar las debilidades de la democracia implica para los diversos actores sociales mirar de forma diferente a la tradicional los temas de la seguridad internacional. Asumir el liderazgo civil en materias de defensa es el elemento clave en las definiciones sobre las políticas de defensa y seguridad internacional y en la desmilitarización de los vínculos interestatales. También para establecer una forma de resolución de los conflictos internos fundada en el Estado de derecho. El «control democrático de los civiles sobre los militares nunca fue considerado realmente legítimo por las sociedades de América Latina». Ambos aspectos son esenciales para formar parte del régimen internacional occidental, que es el que define las reglas del sistema global en el período actual.

La coordinación en el régimen internacional para definir los bienes públicos globales en concordancia con las prácticas democráticas locales implica que los mandatos emergen desde diseños locales y nacionales, los que convergen en intereses fundados en valores compartidos. El establecimiento y la ejecución de lo acordado requiere aplicación nacional/local de las normas, es decir, imperio local de la ley. Ésta es la base que permite niveles superiores de coordinación internacional.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el nuevo contexto internacional constatamos que no existe otro hecho singular más significativo que la globalización. Esto nos obliga a *«pensar globalmente y actuar*

localmente», para países pequeños como la mayoría de los latinoamericanos, o aun para los países mayores de la región esto genera desafíos enormes. Es necesario mirar los desafíos globales aunque sin descuidar los desafíos locales o subregionales. Observar las amenazas tradicionales, las viejas, conjuntamente con las nuevas y las emergentes es crucial para diseñar políticas de estabilidad. Las demandas de conceptualización sobre la seguridad en el nuevo contexto de posguerra fría, más aún después del 11-S, se incrementaron y han adquirido urgencia. Asumir las demandas globales es un reto compartido.

Esto requiere un liderazgo global para la gobernabilidad planetaria. El atentado terrorista lo que ha hecho es amenazar el principal valor de Occidente y que es un valor esencial crecientemente universal: la libertad. Éste es el valor en el que se funda el sistema político democrático. Cuando señalamos que se requiere gobernabilidad global afirmamos que no se trata de generar un Estado o un Gobierno mundial. Sí de establecer normas de carácter universal, basadas en la larga tradición originada en el Derecho de gentes, que tuvo entre sus precursores a Francisco de Vitoria o algunos otros pensadores del derecho como Hugo Grocio. En un sistema anárquico prevalece el más fuerte. En un contexto de guerra y conflicto permanentes se pierden todos los derechos. La historia muestra y deja lecciones de cómo un atentado terrorista puede *gatillar* un conflicto mundial. De allí la urgencia de generar condiciones para aislar y detener el terrorismo de alcance global y que puede usar armas de destrucción masivas.

¿Con cuanta (in)seguridad podemos vivir? Los niveles de tolerancia frente al terrorismo son muy bajos. Las demandas al Estado se incrementan, no es admisible un nuevo ataque, ésa es la lógica de quienes buscan generar amenazas asimétricas. Frente a esto y con gran fuerza se ha construido la mayor coalición político diplomático militar que el mundo haya conocido. «Hoy día las alianzas globales no son necesarias únicamente para la seguridad exterior, sino también para la seguridad interior». Seguridad nacional y cooperación internacional están íntimamente ligadas entre sí. Las respuestas a las nuevas amenazas demandan asociación, y ella es la expresión efectiva de la cooperación internacional. En lo doméstico, más cooperación internacional significa definición de políticas de Estado.

Enfrentar el terrorismo y desarrollar una nueva seguridad implica reconocer y definir una cadena de conceptos ligados, y a los actores que estos conceptos definen como portadores de la acción. Entre éstos están: Estados frágiles/fallidos, Estados corruptos, economías clandestinas, crimen transnacional, actores armados no estatales, grupos subversivos desterritorializados. Junto a éstos también es necesario considerar otros relativos a coaliciones, respuestas legítimas con uso de la fuerza, represión y derechos humanos, justicia global y culturas locales. Cada cadena conceptual afecta la comprensión global del fenómeno. De allí la insistencia en construir nuevas perspectivas holísticas.

La globalización obliga a nuevas definiciones. Un sistema global requiere de una seguridad global. Ello reafirma la interdependencia de la seguridad. Al igual que la economía es global, los fenómenos que inciden en la seguridad pueden tener un origen

local pero con efectos globales. Basta recordar las conexiones planetarias del efecto invernadero, el tráfico de drogas o el terrorismo.

Lo anterior demanda a la seguridad en sus tres dimensiones esenciales. Más seguridad internacional, más seguridad estatal y más seguridad humana. Si en definitiva lo central es dar seguridad a la persona humana, es esencial protegerlo de la anarquía que se produce por la carencia de Estado. Ella es el resultado del no ejercicio de la soberanía para efectivizar la protección del Estado. También es preciso proteger a la persona, desde el sistema internacional, frente a un Estado agresivo que reclama una soberanía irrestricta. En este caso la represión es lo que causa estragos, o bien políticas de exterminio contra sectores de la población. De igual forma, es fundamental establecer y ejercer controles que eviten el uso de armas de destrucción masiva tanto por Estados, como por actores no estatales.

La revisión de la política de Estados Unidos sobre el terrorismo y la declaración que Estados Unidos está en guerra, es más que una sola declaración. Es un cambio sustantivo en las prioridades de la principal potencia global, que se expresa en los más diversos ámbitos. Esto no lo estamos reconociendo como latinoamericanos, pese a que las consecuencias se expresaran directamente y en forma indirecta. Entre otras podemos señalar los cambios en las políticas migratorias, la recesión económica y el impacto en las remesas, la mayor demanda de *securitizar* políticas nacionales, las visiones sobre los derechos humanos¹⁵. Entre las indirectas están: el cambio en las prioridades y el espacio latinoamericano en la política global de Estados Unidos, la reducción de la ayuda, que ya venía en caída, por las mayores demandas en el sector defensa.

En el ámbito de la seguridad internacional, como forma de protección y a la vez como alternativa de inserción como región en el sistema global, proponemos la construcción de una Comunidad Pluralista de Seguridad en las Américas. Es decir, el establecimiento de respuestas y acciones compartidas en el terreno de la seguridad sin afectar la independencia soberana. Formalmente están las condiciones para su establecimiento: i) los países comparten valores comunes en cuestiones esenciales, lo que produce sintonía entre los tomadores de decisiones; ii) el desarrollo de sistemas democráticos ha permitido predecir el comportamiento de los encargados de tomar decisiones entre las unidades en proceso de conformar la comunidad; y iii) una voluntad de respuesta mutua y compartida, de no usar la fuerza en las disputas entre los miembros de la comunidad y una acción solidaria frente a amenazas externas. Si bien es necesario reforzarla con medidas prácticas, ella se ha expresado de manera nítida en el proceso de posguerra fría y como reacción a los atentados del 11-S.

Desde una perspectiva constructivista, el establecimiento de instituciones o regímenes puede cambiar el entorno y la realidad. Instituciones globales pueden establecer una nueva realidad global. «Las normas definen en gran medida las identidades y, por consiguiente, tanto los intereses como el comportamiento. La adopción de normas llevará a nuevas identidades». Contribuir de manera efectiva en la definición de las normas del

15. En Estados Unidos se debate sobre la tortura y su uso. *El País*, 07-11-01.

nuevo sistema internacional no sólo redundará en una mayor estabilidad regional, sino en una nueva perspectiva de asociación en el sistema global. La no participación condenaría a la región a la marginalidad. Esto en un período en el que las tendencias centrales para el desarrollo y la paz –impulsadas por los actores de mayor poder– apuntan a la integración y la cooperación. Por ello como señaló el presidente Cardoso: «Hay que defender la lógica de la libertad frente a la lógica del terrorismo»¹⁶. Con ello defendemos la lógica de la democracia y de un sistema internacional multilateral.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARAVENA, Francisco Rojas (ed.). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2000.
- ALLAN, Pierre. Ontologías y explicaciones en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 2001, vol. XXI, n.º 1.
- BECK, Ulrich. El mundo después del 11. *Foro Chile* 21, 2001.
- DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1990.
- EGUIZABAL, Cristina y DIAMINT, Rut. La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas. *Foreign Affairs en español*, 2002, vol. 2, n.º 1.
- HOGUE, James F. y ROSE, Gideon. How Did This Happen. Terrorism and the new War. *Public Affairs*, 2001.
- JUERGENSMEYER, Mark. *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*. Madrid: Siglo XXI, 2001.
- KAPLAN, Robert D. *La anarquía que viene*. España: Ediciones SQN/Ediciones B, Grupo Z, 2000.
- KRUGER, Richard L. y FROST, Ellen L. (eds.). *The Global Century. Globalization and National Security*. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies. National Defense University, 2001.
- MACLAACHLAN, Colin M. Manual del terrorismo internacional. *Revista Occidental*. México: IICLA, 1997.
- MORENO, Alejandro. La opinión pública latinoamericana y Estados Unidos. *Foreign Affairs en Español*, 2002, vol. 2, n.º 1.
- SCHUID, Alex. *Political terrorism: a Research Guide*. Nueva Brunswick, 1984.
- TORO DÁVILA, Agustín y VARAS, Augusto (eds.). *La situación estratégica de Latinoamérica: crisis y oportunidades*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Instituto de Estudios Internacionales, 1992.
- TOKATLIAN, Juan. La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR. *Foreign Affairs en Español*, 2002, vol. 2, n.º 1.
- TULCHIN, Joseph S. y ESPACH, Ralph H. (eds.). *Latin America in the New International System*. Colorado: Lynne Rienner Publisher, Boulder, 2001.
- VARAS, Augusto (ed.). *Jaque a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1990.

16. Entrevista a F. H. Cardoso. *El País*, 29-10-01.