



América Latina

Rosendo Fraga *

Tema: Por diversos motivos aquí analizados América Latina no presta al fenómeno del terrorismo internacional la atención que merece: pese a su relativo aislamiento no está libre de este tipo de amenazas.

Resumen: Pese a la retórica al uso, América Latina vive prácticamente al margen del terrorismo internacional. Aunque el fundamentalismo islámico golpeó en sendas oportunidades en Argentina (marzo de 1992 y julio de 1994), en la región existe una especie de convencimiento de que se puede permanecer al margen y de que no hay ni una amenaza seria ni los recursos necesarios para abordar seriamente el problema. Más allá de la preocupación existente sobre la zona de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) o de la irrupción de “Estados fallidos” (como Haití) que puedan amenazar la gobernabilidad y la estabilidad regional, el compromiso de los distintos gobiernos con el tema es mínimo.

Análisis: *La región como teatro de operaciones del terrorismo*

La cronología de acciones del terrorismo internacional, realizada por Rickard Sandell y Lucía Fernández Suárez del Real Instituto Elcano, da cuenta que a partir de octubre de 1988 han tenido lugar 31 atentados terroristas de gran envergadura.

América Latina está presente en el listado, con los dos atentados que tuvieron lugar en Buenos Aires en la primera mitad de los años noventa. El tercero en orden cronológico fue en Buenos Aires el 17 de marzo de 1992, al estallar un coche bomba conducido por un suicida contra la sede de la Embajada de Israel, ocasionando 29 muertos y 242 heridos. El sexto también ocurrió en esta ciudad, cuando el 18 de julio de 1994 estalla otro coche bomba conducido por un suicida contra la sede de la AMIA, la mutual israelita más importante del país, provocando un centenar de muertos y el doble de heridos.

Una simple visión cuantitativa muestra que en América Latina, que representa el 8% del PIB mundial y el 9% de la población, ha tenido lugar el 6,4% de los atentados terroristas relevantes y que han caído en la región el 2% de las víctimas de estos hechos. Dicha visión evidencia que América Latina es la región del mundo en la cual este tipo de terrorismo ha tenido menor intensidad, con la excepción de Argentina, que concentra la totalidad de los hechos de la región, aunque el país es sólo el 8% del PBI de la región y el 7% de la población de la misma.

* Rosendo Fraga
Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría

Pero en una mirada más realista, los episodios de la capital argentina muestran que la región no está al margen de este tipo de agresión, al haberse globalizado tanto el terrorismo como la acción antiterrorista. A partir de ello, pasaremos a analizar cómo enfrenta en este momento América Latina la amenaza que hoy implica el terrorismo fundamentalista.

El debate sobre la seguridad continental

La conferencia de seguridad continental, que tuvo lugar en México en la última semana de octubre de 2003, con la participación de todos los países del continente con la excepción de Cuba, permitió revisar las coincidencias y divergencias de la región con Washington en un tema decisivo.

Esta reunión, en la que participaron todos los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, tuvo lugar tres meses después de que en junio de 2003 se realizara la Cumbre de la Europa ampliada –de los veinticinco países– en Tesalónica (Grecia), que estuvo centrada en la nueva Constitución europea y la agenda de seguridad o defensa común del continente. En la oportunidad se planteó el problema de que las tres cuartas partes del gasto en defensa de la UE se concentran en tres de los veinticinco miembros que la componen –un cuarto en Gran Bretaña, otro en Francia y el tercero en Alemania– y los otros veintidós países tienen el cuarto restante.

Pero en el caso de la conferencia de Defensa y Seguridad del continente americano, la cuestión es que el 90% del gasto militar hemisférico es realizado por un solo país, EEUU, el que a su vez gasta más del doble que la UE ampliada. Se trata de un dato que no se puede ignorar, porque marca hasta dónde los países de América Latina pueden imponer una agenda propia en la temática de la seguridad regional.

Dicha Cumbre europea también trató el documento sobre las “Amenazas a la Seguridad Europea” preparado por el español, Javier Solana –en el cual trabajó el escritor y diplomático británico Robert Cooper, autor de “Ruptura de las Naciones”, un texto fundamental para comprender la seguridad internacional al comenzar el siglo XXI–, que puso en línea la agenda de la seguridad europea con la de EEUU.

Se definen básicamente tres amenazas, que son precisamente las mismas explicitadas en la llamada “nueva doctrina” de seguridad norteamericana presentada en 2002: terrorismo, proliferación y “Estados fallidos”. Incluso se usa la misma terminología. La diferencia se plantea en que lo que EEUU denomina “ataque preventivo”, Europa llama “acción preventiva”, un término que no implica necesariamente el factor militar y en que Europa pone un mayor énfasis en acción multilateral. Pero donde convergen las agendas de seguridad europea y norteamericana es en las tres amenazas definidas, que son las mismas. Esto pone en negro sobre blanco cuál es la agenda real que tuvo para esta conferencia hemisférica el país que reúne el 90% del gasto en defensa de la región.

De estas tres amenazas hay una que no está presente en nuestro continente: la proliferación. Y esto se debe a que los países del Cono Sur, que tenían cierta capacidad en este terreno –Brasil y la Argentina en lo nuclear y misilístico, y Chile en las armas químicas– realizaron durante los años noventa una acción muy concreta, eliminando el tema como amenaza de la región. De esta manera quedan solo el terrorismo y los “Estados fallidos”. En ambos casos –y aquí viene la dimensión política del problema– cuanto menor sea la capacidad del Estado en América Latina en términos de gobernabilidad, más situaciones de riesgo o amenaza pueden plantearse en materia de seguridad internacional.

Aparece aquí una palabra que es clave en el análisis político de América Latina: la gobernabilidad. Los riesgos de "ingobernabilidad" que hoy presentan algunos países o regiones dentro de ellos pueden constituir una amenaza concreta para la seguridad internacional. Es que cuanto más capacidad tenga el Estado para garantizar la gobernabilidad, menos riesgo de amenaza va a existir y, a la inversa, cuanto menos capacidad tenga mayor probabilidad de amenaza habrá.

Gobernabilidad no es necesariamente estabilidad institucional, porque desde esta perspectiva el país más estable de América del Sur es Colombia. Es el único del subcontinente que puede mostrar una continuidad de gobiernos democráticos que se han sucedido sin un presidente que caiga por juicio político o que se le interrumpa el mandato, lo que convierte a Colombia en la democracia, desde el punto de vista institucional, más perfecta de América Latina.

Sin embargo, cuando el jefe del Comando Sur de los EEUU plantea a mediados de 2003 cuáles eran las dos mayores amenazas a la seguridad en el continente mencionó a Colombia y la Triple Frontera. Por lo tanto, la estabilidad institucional es solo un factor de la gobernabilidad. Justo en el país más estable en términos de funcionamiento institucional de la región es donde se ubica la primera amenaza.

Entonces, la cuestión central es que cuanto más gobernabilidad tengamos, menos riesgos de que surjan "Estados fallidos" tendremos en la región. ¿Qué es un Estado fallido? No es necesario un colapso del Estado en su totalidad, al estilo de lo que hoy ocurre en varios países de África y lo que pudo haber ocurrido en Haití si no hubiera intervenido la Fuerza de Paz dispuesta por la ONU.

La cuestión es que pueden haber zonas de un país donde el Estado sea fallido, donde el colapso se produzca solo en algunas regiones, subregiones o provincias. Desde esta perspectiva, un punto central en la visión política del problema es la reconstrucción del Estado como clave de la gobernabilidad. La reciente crisis vivida por Bolivia nos da un ejemplo muy concreto de los riesgos que esto implica.

La agenda de Europa y de EEUU en materia de amenazas a la seguridad, puede no coincidir con las prioridades de América Latina. Pero hay una realidad: nuestra capacidad, nuestra masa crítica para imponer una agenda diferente es bastante reducida, con lo cual, de lo que se trata es de ver, de la agenda europeo-norteamericana, cuáles son los puntos de confluencia o de interés sobre los que se puede cooperar.

Después de una década en la que, más por motivos de doctrina o ideología económica que por razones de teoría política, se registró un retroceso del papel del Estado, inevitablemente una revalorización de su papel pasa a ser clave para reducir las amenazas a la seguridad en el continente americano.

La realidad es que de la Conferencia realizada en México sólo surgió un documento de condena al terrorismo internacional, pero sin avances demasiado concretos en la coordinación efectiva de las acciones para prevenirlo, contenerlo y combatirlo. Desde los años noventa existe un Comité Antiterrorista en el ámbito de la OEA, pero en la práctica su utilidad ha sido relativa y esta conferencia no resultó eficaz para potenciarlo.

El caso de Haití como riesgo de "Estado "fallido" en América Latina. La crisis que sufre Haití a comienzos de 2004 se parece más a conflictos como los de Liberia o Sierra Leona, que originaron recientemente la intervención de fuerzas de paz conducidas por países como Nigeria y Sudáfrica con el apoyo de la comunidad

internacional, que a los “golpes” de la calle que caracterizan hoy las situaciones de ingobernabilidad en América del Sur.

Inicialmente, los países de América Latina parecieron mirar el conflicto de este país del Caribe como si estuviera fuera del continente y, en consecuencia, no fuese necesario asumir responsabilidad alguna. El hecho de que el plan de paz inicial haya surgido de un esfuerzo de los EEUU, Canadá y Francia puso en evidencia la incapacidad que tiene América Latina para jugar un papel en la solución de los conflictos regionales. La OEA no desempeñó un papel efectivo, como no lo hizo el CARICOM, que reúne a los 13 países del Caribe.

La realidad es que Haití forma parte de América Latina por historia, geografía y cultura y lo que ocurre en el país está sucediendo en este subcontinente y no en África. Es el país más pobre de los 20 de América Latina, con un ingreso *per capita* que es 12 veces menor que el de México y 8 veces menor que el del Mercosur.

Pero en lo que va de la década hemos visto renunciar a cuatro presidentes de América Latina, frente a protestas violentas en la calle, en países del Mercosur como Argentina, de la región andina como Ecuador y Bolivia y ahora en el Caribe con Haití.

En este marco, la decisión de Chile y Brasil de participar en la fuerza de paz que interviene en el único país francófono de América Latina muestra la intención de asumir la responsabilidad propia, sin esperar que las soluciones provengan sólo de los EEUU o en este caso de Francia, como ex potencia colonial.

La cuestión es que preservar la paz en un país en crisis, evitando que se convierta en lo que se llama “Estado fallido”, exige emplear fuerzas militares en determinadas situaciones y son elocuentes los ejemplos tanto de los Balcanes y de África, en momentos que la OTAN tiene que incrementar su despliegue en Kosovo para impedir nuevos incidentes étnicos.

Si América Latina se niega a emplear tropas para preservar la paz en la región y este rol ha quedado sólo en manos de los marines norteamericanos y los legionarios franceses, no habríamos hecho más que poner a la región en el nivel que hoy lamentablemente tienen muchos lugares de África.

Cabe señalar que esta fuerza de paz implica un paso concreto en la rehabilitación de los mecanismos multilaterales y en particular de las Naciones Unidas, para legitimar el uso de la fuerza en el plano internacional e incluso es una acción en la cual están convergiendo EEUU y Francia, que tan duramente se enfrentaron en el conflicto de Irak.

Asumir un rol más relevante en la contención o solución de las crisis de gobernabilidad que se producen en América Latina, que pueden derivar en “Estados fallidos” que generen amenazas para la seguridad internacional, por parte de países como México, Brasil, Chile y Argentina, constituye la política más concreta para reducir las amenazas a la seguridad internacional y en consecuencia disminuir la posibilidad de agresiones del terrorismo internacional.

La visita del Jefe del Estado Mayor Conjunto de los EEUU al Cono Sur cuando ocurría en España el atentado terrorista más grave de la historia europea, visitaba los países del Cono Sur de América el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los EEUU, general de cuatro estrellas de la Fuerza Aérea Richard Myers. Que la principal figura militar de la primera potencia del mundo visite la región en este momento plantea el interrogante acerca de su significado, sobre todo en momentos

en que América del Sur es la región del mundo con menor prioridad estratégica para Washington.

Cabe aclarar que el Comando Sur de los EEUU –que tiene a su cargo las operaciones no sólo para América del Sur, sino también para México, América Central y el Caribe– tiene menos del 1% del total de los efectivos militares norteamericanos y no llega al 0,5% del gasto de defensa norteamericano. En América del Sur están desplegadas menos tropas norteamericanas, ya que hay sólo 400 hombres en Colombia. En Centroamérica tampoco es relevante la presencia militar de los EEUU.

Para responder al interrogante sobre el significado de la visita, primero es necesario verificar si se trata o no de un hecho excepcional. Desde comienzos de los años noventa, cuando el entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto de los EEUU, general Colin Powell visitara Brasil, Argentina y Chile, el máximo jefe militar norteamericano ha venido viajando a la región una vez cada dos años. El mismo general Myers la visitó dos años atrás, en 2002. Desde esta perspectiva, no se trata de un hecho excepcional, sino la confirmación de una rutina, lo que sí tiene significación, porque podría haber sido suspendida dados los cambios en la realidad estratégica internacional –incluida la campaña de Irak– desde la última visita. Como ha sucedido en las otras oportunidades, el máximo jefe militar de EEUU ha visitado en la misma gira Brasil y Chile, incluyendo también Paraguay esta vez.

En cuanto a los temas tratados, el Cono Sur no representa un riesgo para la seguridad internacional en términos de proliferación, como hemos mencionado. En materia de terrorismo, no hay una preocupación central y sólo la “Triple Frontera” es motivo de cierta observación en el campo de la inteligencia, por el apoyo que en dicho lugar pueda tener la actividad de grupos fundamentalistas. En lo que hace a los “Estados fallidos”, pueden ser un riesgo cierto en los países andinos, pero no en los del Cono Sur.

La agenda concreta de la visita se centró en consecuencia en la cooperación en la lucha contra el terrorismo y en la participación de los países de la región en la fuerza de paz de Haití. En el primer punto, el tema estuvo en cómo mejorar y reforzar los controles por parte de Argentina, Brasil y Paraguay en la llamada Triple Frontera, región en la cual la presencia estatal es débil y desde donde se habrían preparado los dos atentados del terrorismo fundamentalista que tuvieron lugar en la Argentina en la primera mitad de los años noventa.

En el segundo, mientras Brasil y Chile decidieron participar con contingentes de más de 1.000 hombres cada uno, tras la intervención franco-norteamericana, la Argentina demoró su decisión y lo haría en una segunda etapa. Actualmente hay 1.400 marines en Haití, los que el Pentágono querría ver suplantados lo más rápidamente posible por fuerzas latinoamericanas, dada la escasez de hombres que tienen frente a las múltiples necesidades. Pero, además, el grado de participación que muestren los países de América del Sur en la fuerza de paz de Haití puede estar anticipando su capacidad de intervenir en situaciones análogas que podrían plantearse en alguno de los países andinos, en los que EEUU no intervendría directamente como lo está haciendo en Haití.

Si bien América del Sur es la región del mundo que hoy tiene la menor prioridad estratégica para los EEUU, que se mantenga la visita periódica del Jefe del Estado Mayor Conjunto norteamericano a los países del Cono Sur implica que su concurso sigue siendo requerido para enfrentar las amenazas a la seguridad internacional.

Conclusiones: Las acciones del terrorismo fundamentalista que han tenido lugar desde fines de los años ochenta, muestran que el mundo se encuentra frente a una amenaza inédita en materia de seguridad internacional, al combinarse el suicidio como medio o instrumento con la población toda como blanco o víctima y eventualmente armas de destrucción masiva. El terrorismo se ha globalizado y la acción para enfrentarlo también.

América Latina es la región del mundo donde se han registrado menos atentados del terrorismo fundamentalista y la que tiene menor prioridad estratégica para los EEUU, pese a lo cual los dos atentados que tuvieron lugar en Buenos Aires a fines de los años ochenta y principios de los noventa muestran que América Latina no está exenta de sufrir nuevos hechos de este tipo.

La Cumbre hemisférica de Defensa y Seguridad que se desarrolló en México mostró que en el continente la asimetría de capacidad militar entre EEUU y el resto de los países es abrumadora, pese a lo cual no se logró una verdadera y efectiva cooperación en el continente para combatir con eficacia las amenazas a la seguridad internacional, emitiéndose sólo una declaración formal de condena al terrorismo.

De las tres amenazas a la seguridad internacional, la proliferación no opera en América Latina, pero sí es posible y probable que surjan "Estados fallidos" que puedan permitir la acción del terrorismo internacional.

La crisis de Haití mostró cómo en un país de América Latina pudo darse este tipo de escenario. El aporte más concreto que los países de la región pueden realizar para disminuir los riesgos en materia de seguridad internacional es concurrir a evitar las crisis de gobernabilidad. Con EEUU enfrentando prioridades y amenazas en diversas partes del mundo, países como Brasil, México, Chile y Argentina tienen la oportunidad de asumir un papel más relevante en evitar crisis de gobernabilidad que puedan derivar en "Estados fallidos".

La visita que realizó al Cono Sur de América el Jefe del Estado Mayor Conjunto de EEUU mostró que las dos acciones requeridas a los países de la región para disminuir la amenaza que implica para el mundo el terrorismo internacional es una intervención más protagónica en las fuerzas de paz para evitar los "Estados fallidos" y cooperar en materia de lucha contra el terrorismo, tanto en la información, como la prevención y la represión.

Rosendo Fraga
Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría