

Tokatlian, Juan Gabriel (noviembre 2004). *Consecuencias regionales de los atentados : Desafíos para América Latina*. En: Encrucijadas, no. 28. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubu.sisbi.uba.ar>>

## Consecuencias regionales de los atentados

### Desafíos para América Latina

*Si el 11 de septiembre se produjo la “americanización” de la larga guerra civil que sacude al mundo árabe, el 11 de marzo se “europeizó”, al tiempo que desnudaba el error mayúsculo del unilateralismo, la coerción y el doble discurso de la diplomacia de los Estados Unidos. Dado que Washington seguirá empeñado en su guerra preventiva contra terroristas y tiranos, es factible que concentre su atención en ciertas áreas de Latinoamérica. En ese marco es que ha identificado tres regiones: la cuenca del Caribe, que concibe como una extensión de su propio territorio; la frontera colombo-venezolana, que identificó como de alto riesgo terrorista; y la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, de bajo riesgo potencial. Todo predice un cambio relevante en las relaciones entre Estados Unidos y la región: el establecimiento de una doctrina de la inseguridad nacional que podría dañar la salud de la democracia latinoamericana.*

---

### JUAN GABRIEL TOKATLIAN

Director, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (Argentina)..

El general estadounidense Tommy Franks, quien estuvo encargado de la planeación y ejecución de los ataques a Afganistán (octubre 2001) e Irak (marzo 2003) y pasó a retiro, brindó una entrevista exclusiva para la revista Cigar Aficionado, publicada en diciembre de 2003. El largo e interesante reportaje, escasamente comentado en y fuera de Estados Unidos, contiene una afirmación contundente e inquietante: la eventualidad de un ataque terrorista en EE.UU. con un número muy elevado de víctimas causaría que “nuestra población cuestione nuestra propia Constitución y comenzara así la militarización de nuestro país” (...that causes our population to question our own Constitution and to begin to militarize our country...).

Semejante aserción personal encierra una ecuación que era, hasta hace poco, impensable: ante un potencial nuevo acto terrorista masivo en territorio estadounidense, la democracia de ese país podría estar en entredicho. Si esto fuera así –lo cual no quiere decir que vaya a ser– sería terrible para la humanidad y, por lo tanto, Osama bin Laden habría logrado una victoria política inaudita.

El espectro aún remoto de esa posibilidad nos lleva a preguntarnos qué ha cambiado respecto del actor terrorista (cabe subrayar que el terrorismo es un medio, no un fin o una ideología) en las recientes tres décadas. En esencia, lo que distingue a los sujetos del terrorismo durante buena parte de la Guerra Fría y a partir de la Posguerra Fría tiene que ver con cuatro aspectos: el pasaje de una forma de lucha sustentada en el fervor ideológico (de izquierda y derecha) a otra vinculada con el fundamentalismo religioso (islámico, cristiano, judío, de sectas, entre otros); la mutación de ideales de una expectativa de un futuro utópico a una perspectiva marcada por el no futuro; el cambio de una preferencia más circunscripta (en instrumentos, víctimas, etc.) en cuanto al recurso a la fuerza a la disposición a usar una violencia más extrema, y la mutación organizativa de formas muy centralizadas y fuertemente jerárquicas a estructuras más descentralizadas y reticulares. En breve, hoy predomina la combinación de un terrorismo anclado en un

imperativo teológico (en reemplazo del imperativo político), movilizado por la exasperación y el resentimiento (en vez de un horizonte emancipador), dispuesto a la práctica de una violencia ilimitada (en sustitución de una violencia limitada) y estructurado como una red más flexible y compleja (renovando su *modus operandi*).

En consecuencia, las “lecciones” dejadas por el cambio del fenómeno terrorista en los últimos lustros permitían suponer que después del 11/9 se produciría un viraje trascendental en el combate contra el terror. Sin embargo, ello no ha ocurrido.

Temporalmente, como ha sucedido desde septiembre de 2001, el terrorismo internacional se manifiesta fuera de las fronteras estadounidenses. No obstante, es difícil suponer que Washington logre imponer esa política sin costos para la estabilidad mundial y, como implícitamente surge del franco comentario del general Franks, para su propia democracia. Más aún, el atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 en Madrid puso en evidencia los límites y equívocos de la política antiterrorista de Estados Unidos.

Las “nuevas lecciones” del 11/M son elocuentes. Primero, los actos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington implicaron un salto cualitativo del terrorismo internacional y el traslado de la conflictividad de Medio Oriente al corazón de Estados Unidos. La prolongada e irresuelta lucha de los palestinos en Israel y la ostensible presencia militar estadounidense en Arabia Saudita, desde 1991, llevaron a que el recurso al terror se expandiera y a que se produjera, a partir del 11/9, la “americanización” de la larga guerra civil que sacude al mundo árabe desde hace décadas. El acto terrorista del 11 de marzo en España apunta a la “europeización” de esa misma guerra civil. En efecto, en los últimos tres años se han producido acciones terroristas de Al Qaeda y de otros grupos vinculados directa o indirectamente a éste en América del Norte, África, Medio Oriente, Asia Central, el Sudeste de Asia y el Pacífico. Ahora el terror –alimentado adicionalmente por la ilegal, ilegítima e inmoral ocupación de Irak– llegó a Europa. Sólo Sudamérica es hasta hoy un área libre del terrorismo originado en Al Qaeda y otras organizaciones afines.

Segundo, el caso de terrorismo en España corrobora que en los últimos tres años se han venido repitiendo, tozudamente, los mismos errores que se cometieron al momento de combatir las fuentes de terror durante la Guerra Fría. En ese período, tres condiciones hicieron ineficaz la lucha antiterrorista. En el campo político, en vez de alcanzar un consenso básico y una cooperación indispensable para un enfrentamiento multilateral al terrorismo, las principales potencias prefirieron prácticas unilaterales. En el campo social, antes de comprender y superar las causas hondas en las que se nutre el terrorismo, las naciones más poderosas se abocaron, de manera sólo represiva, a erradicar las expresiones superficiales de la violencia terrorista. En el campo ético, antes que lograr una unidad normativa y moralmente firme contra el terror, las naciones optaron por un doble *standard* simplista y cínico: mi luchador de la libertad es tu terrorista y viceversa. Hoy se reproducen en su totalidad esas tres condiciones. Así, el atentado en Madrid ratificó y reforzó el error mayúsculo del unilateralismo, de las alternativas exclusivamente coercitivas y del doble discurso.

Tercero, el acontecimiento del 11 de marzo en territorio de un poder mediano de Europa mostró los nocivos efectos externos de la actual estrategia antiterrorista de Estados Unidos. En cierto sentido, Afganistán e Irak han sido dos “éxitos” de Washington. Al menos temporalmente, el terrorismo internacional ha dejado de actuar dentro de territorio

estadounidense. De hecho, la administración Bush ha vuelto a ubicar al terrorismo más letal en su epicentro de gestación –Medio Oriente y Asia Central– y a presionar a los países del área a combatirlo: o los gobiernos de la zona cohonestan con Al Qaeda o sufren la capacidad punitiva de Washington. Así, la Casa Blanca ha logrado una mayor seguridad relativa de la población en Estados Unidos, donde desde hace 36 meses no ocurre un atentado masivo, a costa de una mayor inseguridad para el resto del mundo. Lo novedoso es que las acciones del terrorismo internacional no se circunscriben a los países que Washington pretende aleccionar y/o combatir, sino que tocan en forma directa a sus aliados no musulmanes cercanos, como España. De ahora en adelante, la inseguridad global será probablemente más vasta. Las “victorias” de Estados Unidos en Afganistán e Irak parecen entonces triunfos pírricos.

Cuarto, buena parte del discurso difundido en Estados Unidos y asimilado en muchos países sobre el nuevo terrorismo identificó las “áreas sin autoridad”, los “gobiernos fallidos” y los “régimenes rufianes” como los referentes fundamentales de la expansión de un terrorismo internacional. En parte, es correcto afirmar que algunos espacios geográficos y ciertas estructuras institucionales han permitido el avance de un terrorismo de gran peligrosidad. Sin embargo, el ejemplo español evidenció que aquella explicación es apenas parcial y algo antojadiza: lo ocurrido el 11 de marzo se dio en un país con gobernabilidad democrática, con un Estado pujante y con soberanía efectiva. El terrorismo internacional se inserta en distintos contextos socioeconómicos y político-institucionales: lo primordial es entender la letalidad, complejidad y flexibilidad del actual fenómeno terrorista en el mundo.

Finalmente, el notable efecto electoral del atentado de Madrid es una fuente de alarma adicional. La fórmula española –acto terrorista con víctimas masivas combinada con manipulación política del gobierno de turno– podría ser trasladada a otros contextos. Actores no estatales violentos y Estados interesados en fomentar el caos en otras naciones podrían inducir nuevos actos de terror. En España, esta vez triunfó, simbólicamente, Kant y la búsqueda de la paz. Quizás en otros lugares lo haga Hobbes y la concentración del poder en un Leviatán autoritario. En todo caso, la democracia podría verse seriamente afectada con una expansión incontrolada –o convenientemente provocada– del terrorismo internacional.

### **El rompecabezas americano**

Dado que Washington seguirá empeñado en la guerra preventiva contra los terroristas y contra los tiranos –los dos adversarios esenciales según su “Estrategia de Seguridad Nacional” de septiembre de 2002– es muy factible que concentre su atención en identificar las fuentes de terrorismo en el ámbito latinoamericano y refuerce su presión sobre algunos gobiernos en el área para que lo combatan más eficazmente. En ese contexto, el hemisferio tenderá a ser concebido en sus partes más que como un todo. En efecto, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Washington identificó tres zonas de diferente significación y alarma para sus intereses vitales. La amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, es hoy definitivamente parte del perímetro externo de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión de su seguridad interna. Los niveles de autonomía de esta sub-región tenderán a reducirse y las tensiones entre Estados Unidos y Cuba podrán incrementarse. La búsqueda de invulnerabilidad absoluta en ese perímetro, la persistente derechización del Estado y la considerable influencia del neoconservadurismo sureño (en especial, de Texas y Florida) colocarán a Fidel Castro como el principal referente de perturbación en América del Norte, fenómeno turbulento cuya resolución, según los halcones más empedernidos, pasa por el cambio de régimen en la isla.

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

Desde el punto de vista de la agenda interamericana, los temas de seguridad alcanzarán, como en la época de la Guerra Fría, un lugar preponderante. Aun los asuntos económicos estarán condicionados por consideraciones militares. Por eso el proyecto ALCA –el Área de Libre Comercio de América– podría pasar a ser concebido también como un ALTI –un Área Liberada de Terrorismo Internacional–.

Ahora bien, la “securitización” excesiva de las relaciones interamericanas tenderá a ampliar y ahondar dos brechas ya existentes. Por un lado, la distancia entre una sociedad estadounidense más conservadora, xenófoba y autocentrada y sociedades sudamericanas más nacionalistas, movilizadas y demandantes. Por otro lado, la distancia entre gobiernos latinoamericanos notoriamente inclinados hacia Washington y sociedades latinoamericanas cada vez más críticas respecto de Estados Unidos. Independiente de la voluntad de los líderes de la región, esta primera década del siglo XXI será muy inestable, mientras los vínculos hemisféricos atravesarán por momentos de fricción.

En lo que corresponde específicamente a las relaciones entre Estados Unidos y Sudamérica, las principales pruebas para su estrategia de primacía estarán en Brasil, Colombia y Venezuela. Brasilia no constituye un competidor para Washington, sin embargo, Brasil no sólo aspira a consolidar su poder regional, sino a proyectar su poderío internacionalmente. La gran incógnita es si Estados Unidos pretende evitarlo reduciendo el poderío brasileño en Sudamérica, o si acepta convivir con un Brasil convertido en potencia media influyente. Esto se entrelaza con Colombia, pues allí se localiza el principal foco de conflicto armado en América, y con Venezuela, porque ése puede ser el ejemplo en Sudamérica en que la idea del cambio de régimen –que ya se intentó indirectamente a través del fallido golpe de Estado de abril de 2002– tome fuerza.

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

### **El tamaño de nuestro desafío**

Después del 11 de septiembre de 2001 y con más fuerza a posteriori del ataque a Afganistán y antes de la ocupación de Irak, Estados Unidos transformó por completo su grand strategy. La nueva estrategia (ver Cuadro A) se orienta hacia la primacía; lo cual significa que Washington no tolerará –ni en el campo militar ni en el político– ningún competidor internacional, sea éste amigo (por ejemplo, la Unión Europea) u oponente (por ejemplo, China). La nueva doctrina es la de la guerra preventiva, que apunta a explicitar que Estados Unidos se arroga el poder de usar su poderío bélico (incluido el táctico

nuclear) contra un país, independiente de que éste se disponga a atacar de manera inminente a Estados Unidos y sin tener en cuenta necesariamente las condiciones mínimas de legitimidad, legalidad y moralidad que exige el recurso al instrumento militar en las relaciones internacionales. Adicionalmente, las alianzas sólidas del pasado se sustituyen, en términos de instrumentos diplomáticos de respaldo, por coaliciones ad hoc (las llamadas *coalitions of the willing*), lo que supone que sólo Washington fija la misión y luego establece la coalición para llevarla a cabo.

En este contexto, todavía no está del todo desarrollada la doctrina subalterna en el terreno hemisférico que acompañe esta redefinición sustantiva de la *grand strategy*. Sin embargo, hay señales evidentes de que estamos ad portas de un cambio relevante que podría conducir a que Washington instale en Latinoamérica lo que podríamos llamar una doctrina de inseguridad nacional. Dos elementos apuntan, preocupantemente, en esa dirección.

Por una parte, Washington ha logrado arraigar en la región, con diferentes niveles de aceptación por país, la noción de que las “nuevas amenazas” son esenciales; esto es, la proliferación de todo tipo de peligros que entrelazan el terrorismo global, el crimen organizado transnacional y el narcotráfico mundial que, a su vez, operan en “espacios vacíos” donde el Estado se ha esfumado o está en franca desaparición.

Por otra, el Pentágono viene insistiendo en que dichas amenazas exigen dejar de lado la división entre seguridad interna y defensa externa y que, por lo tanto, las labores policiales, de los cuerpos de seguridad y de las fuerzas armadas deben entrecruzarse e intercambiarse, borrando las fronteras entre tareas policíacas y militares.

De consolidarse los dos elementos mencionados, resulta obvio que su corolario será una nueva doctrina subalterna para la región que, como la antigua doctrina de seguridad nacional, producirá efectos notables sobre el devenir democrático latinoamericano.

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

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