

Política exterior de seguridad estadounidense en la post guerra fría y el mundo post 11 de septiembre

Alexander Montero Moncada¹

Docente

Departamento de Humanidades y Letras
Universidad Central

Durante poco más de cuarenta años, las relaciones internacionales entre Estados Unidos y América Latina se enmarcaron bajo las premisas militares y políticas de la Guerra Fría, las cuales concebían a la región como un espacio para lograr una acción conjunta en contra

del socialismo, bajo las particularidades de los ejércitos y los gobiernos latinoamericanos.

Sin embargo, es con el fin de la Guerra Fría cuando surgen nuevas prioridades en la agen-



da exterior de seguridad estadounidense y América Latina es vista bajo una óptica diferente a la existente, hasta entonces, en el discurso. Dentro de esta nueva agenda exterior de seguridad que elaboró Estados Unidos, existían elementos críticos que afectaban intere-

ses estadounidenses, tanto vitales como secundarios, y referidos a la estabilidad económica, política o social de la región, en fin, problemáticas diversas como narcotráfico, conflictos

¹ Politólogo Universidad Nacional, Magíster en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, Instituto de Estudios Políticos de París – Universidad Externado – Ministerio de Relaciones Exteriores.

internos y regionales, proliferación de tecnología militar de destrucción masiva, amenazas transnacionales y desastres humanitarios como migraciones incontroladas, problemáticas que se encontraban presentes, y aún hoy existen, en América Latina.

Esta agenda exterior de seguridad sólo tiene una década de vida «útil» y luego del 11 de septiembre se ve modificada, al menos en parte, por el discurso antiterrorista mundial, en el que Estados Unidos identifica una serie de aliados para enfrentar a unos posibles Estados hostiles, hospederos de agrupaciones terroristas.

El presente artículo pretende hacer un paralelo analítico entre estos tres momentos de la seguridad estadounidense, identificando los principales componentes de cada agenda exterior de seguridad, y las implicaciones que tuvieron en el terreno de las Relaciones Internacionales.

En cuanto al eje teórico de discusión, se puede decir que la apreciación de la política exterior de seguridad de los Estados Unidos, bajo el análisis de las Relaciones Internacionales como ciencia, resulta escasa si se toma una sola corriente teórica, por cuanto no aseguraría universalidad en la tarea. No se puede encontrar una única corriente teórica que dé cuenta realmente de todo el universo de componentes, interacciones y alcances de la política exterior estadounidense, sólo pueden servir como lentes, desde los cuales analizar el objeto de estudio, y encontrar elementos coincidentes, difusos o absolutamente lejanos con la teoría o teorías utilizadas.

Es difícil también suponer o asegurar que la Política Exterior, incluso en lo referente a la seguridad interna y externa, tiene muchos más elementos comunes a una teoría en particular.

Todas las discusiones teóricas nos plantean elementos comunes y elementos opuestos, e incluso el hecho de que la política exterior estadounidense se haya comportado igual en sus acciones, de manera independiente de la filiación partidista del presidente o de la composición del congreso, vuelve infructuoso cualquier intento de encasillamiento.

Sin embargo, para el caso de este estudio y, teniendo en cuenta estas limitaciones, resulta conveniente una mayor concentración en el Neo-realismo, como teoría de las Relaciones Internacionales, para el análisis de la política exterior de seguridad de los Estados Unidos y su despliegue de fuerzas. Esta decisión, se fundamenta básicamente en cuatro hechos.

El primero consiste en el hecho de que el Neo-realismo, si bien puede encontrar sus primeras luces a finales de los años 70s, fue la teoría de las relaciones internacionales que más desarrollo logró, llegando a ser casi hegemónica en los años que antecedieron al desplome de la Unión Soviética y, en consecuencia, por analizar un sistema internacional absolutamente bipolar fue la teoría de mayor adecuación para el nuevo sistema². Sin embargo, el hecho de que luego de la finalización de la Guerra Fría, la política exterior de los Estados Unidos se pueda analizar aún bajo ésta óptica, produce inquietudes y hace dudar sobre el verdadero cambio en la esencia de la política exterior estadounidense. Se producía un cambio en el discurso, pero no en la disposición de las tropas, por consiguiente el espíritu de la política exterior seguía siendo prácticamente el mismo de la Guerra Fría.

En segundo lugar, los conceptos centrales de la política exterior de seguridad de los Estados Unidos representada formalmente en el Quadrennial Defense Review³ y en la Iniciati-

² Barry BUZAN. «From International System to International Society: Structural Realism and regime theory meet the English School», en revista *International Organization*. No 47, 1993, pp. 327-352.

³ Department of Defense. United States of America. «Quadrennial Defense Review Report», september 30 de 2001.

va de Defensa Estratégica⁴, tanto en la Posguerra Fría como luego del 11 de Septiembre, giran alrededor de las categorías centrales que son dominio del Neo-realismo. Tal como se analiza mas adelante, los principales conceptos coincidentes son los de seguridad, anarquía, supervivencia, balance de poder, poder, interacción con la economía y recurso militar y tecnológico.

En Tercer lugar, tanto en el Neo-realismo como en la política exterior de seguridad estadounidense, la interacción de todos sus elementos conceptuales estructurales propone un estado natural en el sistema internacional de constante confrontación.

Como cuarto punto, es una teoría que ha venido adaptándose a los cambios con la misma rapidez que ellos ocurren en el sistema internacional actual. No es una teoría de lento desarrollo, y esto quedó plenamente demostrado en la coyuntura del final de la Guerra Fría y en los años 90. Si bien el Neo-realismo, desarrollado por Waltz en su libro *Teoría de la Política Internacional*⁵, contenía un análisis y unos principios propios y pertinentes a un mundo de Guerra Fría, llevándolo como consecuencia lógica a su profunda crisis y necesidad de revisión, logró sobreponerse a esta crisis e introdujo a la disciplina de las Relaciones Internacionales nuevas variantes del Realismo, que retomaban sus principios centrales como la seguridad, la estabilidad hegemónica, el poder militar y la interacción con la economía, adecuándolos a las nuevas condiciones y retos teóricos de la política internacional contemporánea, permitiendo, así, tener a disposición una serie de análisis, adecuados a un mundo cambiante y que conservaran, de paso, una línea teórica definida.

Es importante también señalar que la concepción de estrategia que se utiliza en el presente estudio es, en gran medida, la desarrollada por el General André Beaufre, en su libro *Introduction à la Stratégie*⁶, cuando se refiere a la estrategia general y, en este caso, a la estrategia general militar. Según este autor, tal estrategia es, subordinada a la estrategia total, aquella que conduce la guerra involucrando estrategias militares, económicas, políticas y diplomáticas, y es la encargada de combinar de la mejor manera los recursos y las acciones terrestres, aéreas y navales, según el análisis de los lineamientos centrales de la agenda de seguridad y las condiciones generales del terreno o, en este caso, del Área de Operaciones. En otras palabras, la estrategia general militar es el espacio donde se concibe la idea militar, según unos parámetros emanados en la estrategia total

La seguridad y defensa de los Estados Unidos en los años 90, retos y preocupaciones a escala mundial

Durante la Guerra Fría, la principal preocupación sobre la cual giraba la política exterior de seguridad de los Estados Unidos era el enfrentamiento nuclear con el bloque soviético. Sin embargo, ésta dejó de tener la relevancia casi total que había mantenido desde 1947. La Unión Soviética, como principal contendiente y, en consecuencia, como la mayor amenaza a la seguridad de los Estados Unidos había colapsado, perdiéndose así el núcleo alrededor del cual se construyó y desarrolló toda la estrategia de defensa estadounidense de casi cuarenta años.

⁴ Iniciativa de Defensa estratégica. Informe sobre Seguridad Nacional del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica al Congreso de la unión. 2001.

⁵ WALTZ. Teoría de la Política Internacional. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

⁶ André BAEUFRE. Introduction à la stratégie. Paris: Economique, 1985.

En la Posguerra Fría la percepción de la amenaza se amplía, dejando de ser exclusivamente un objetivo claramente identificable, para dar paso a amenazas que provienen desde sectores o actores menos delimitables⁷. Además se incluye el ámbito doméstico, y se eleva, de una forma bastante considerable, la participación de los aspectos económicos y políticos dentro de la agenda⁸, haciendo que el componente militar modifique el protagonismo del que gozó durante la Guerra Fría. Se puede decir, entonces que, a pesar de que los aspectos meramente militares, podían continuar siendo importantes para enfrentar las amenazas armadas, la importancia o mejor aún, la supremacía de lo militar se veía matizada por las dimensiones económicas y políticas de la nueva agenda de seguridad.

Cambio en el concepto de seguridad en los años 90

El incremento de la importancia de lo económico y lo político dentro de la agenda exterior de seguridad de los Estados Unidos se puede ver desde la discusión planteada por Daniel Kaufman, Jeffrey Mckitrick y Thomas Leney en su artículo «How to Analyze National Security», publicado en 1985⁹, en el que abordan la conceptualización de la seguridad nacional estadounidense durante y después de la Guerra Fría.

Estos autores sostienen que por un lado, existe la «perspectiva estrecha», llamada también visión «tradicionalista»¹⁰, derivada de

una visión tradicional de la seguridad nacional, referida principalmente a la defensa militar ante amenazas militares, y que privilegiaba la dimensión internacional de la seguridad. Este enfoque fue el que primó durante gran parte de los años de Guerra Fría.¹¹

Por otro lado, existe una visión más amplia que incluye aspectos políticos, económicos y domésticos, llamada visión «ampliacionista»¹², y que se toma como variables a considerar en la formulación de la agenda de seguridad a los intereses y valores de la cultura política estadounidense, tales como supervivencia, justicia, libertad, democracia, prosperidad, prestigio y promoción de la «ideología nacional», además de la evaluación del medio internacional en los aspectos militar, político, económico y tecnológico, junto con la evaluación del medio doméstico en sus dimensiones económica, política y social.

Debido a que esta última visión sobre seguridad nacional permite un análisis multicausal, en el que la identificación de múltiples amenazas provenientes de aspectos económicos o políticos se hace presente, a diferencia de la visión predominante en la Guerra fría en la que se identificaba a la Unión Soviética como la única fuente de amenazas, es la que encaja mejor dentro del escenario de posguerra fría, lleno de factores y elementos múltiples, que desbordaron los tópicos de análisis tradicionales, complejizando así la comprensión y la elaboración de la agenda exterior de seguridad estadounidense

⁷ Andrés FONTANA. Complejidad de riesgo e interdependencia, tendencias de cambio en la seguridad internacional. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1997, p. 11.

⁸ Sweedler, Alan SWEEDLER. «La política de Seguridad de Estados Unidos en la Post Guerra fría». En revista Estudios Internacionales. Año XXV, No 99, jul-sept. 1999, p. 408.

⁹ Daniel KAUFFMAN, Jeffrey MCKITRICK y Thomas LENNEY. «How to Analyze National Security», en US. National Security. A Framework for Analysis. Lexington: Lexington Books, 1985.

¹⁰ Marta BÁRCENAS. La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. En Revista Mexicana de Política Exterior, No 59, 2000, p. 15.

¹¹ Daniel KAUFFMAN y Jeffrey MCKITRICK, op. cit.

¹² Marta BÁRCENAS, op. cit, p. 15.

La estrategia nacional de seguridad estadounidense en los años 90

Para encontrar un punto de referencia, desde donde observar la agenda exterior de seguridad estadounidense, es imprescindible hacer referencia a la Estrategia Nacional de Seguridad, la cual, por ser una directriz presidencial, es el marco desde el que se desprende el resto de acciones en materia de seguridad exterior, y en el que se delimitan las amenazas que el contexto internacional ofrece a Estados Unidos.

Como se mencionó anteriormente, la agenda Posguerra fría, no sólo en términos militares sino también en términos políticos, económicos o sociales, se amplió, y giraba en torno a múltiples nuevos actores e incluso a una nueva organización de los valores propios de la cultura política estadounidense. Ya no existía una sola amenaza que proveía otras amenazas secundarias, sino que, al contrario, durante los años noventa existieron amenazas múltiples provenientes de diferentes sectores¹³.

La Estrategia Nacional de Seguridad, desde 1997 hasta el 2001, proponía directrices muy similares, y su organización es casi la misma. Sus objetivos centrales eran incrementar la seguridad de los Estados Unidos por medio de unas Fuerzas Armadas que estuvieran listas y equipadas para combatir, reforzar la prosperidad económica estadounidense y promover los principales valores de la cultura política estadounidense en el exterior, como la democracia y la libertad.

Así las cosas, la Estrategia Nacional de Seguridad se construía sobre tres pilares: modelar el medio ambiente internacional; responder al espectro completo de las crisis y prepararse para un futuro incierto.

El primer gran pilar de la Estrategia de Defensa, «modelar el medio ambiente internacional» buscaba, de la mano de la diplomacia, el comercio y la inversión, promover y proteger los intereses nacionales de los Estados Unidos por medio del ordenamiento del escenario internacional. En otras palabras, el sistema internacional, luego del fin de la guerra fría era una masa amorfa, presta a tomar forma para los intereses vitales y no vitales de Estados Unidos.¹⁴

Para desarrollar este primer pilar, Estados Unidos disponía, en términos militares, de fuerzas estacionadas permanentemente en el exterior, fuerzas rotativamente desplegadas fuera de sus fronteras, fuerzas desplegadas temporalmente para ejercicios, entrenamiento combinado o intercambios entre militares, programas de cooperación en defensa, seguridad y programas de armamentos, actividades de asistencia humanitaria en conjunto con operaciones y ejercicios militares¹⁵. En América Latina se conoce el Comando Sur, los ejercicios UNITAS y los programas de entrenamiento IMET, IMET ampliado y No IMET y una serie de políticas específicas basadas en la utilización de Bases de Operaciones de Avanzada (FOL 's por sus siglas en inglés), ubicadas especialmente en la cuenca del Mar Caribe, así como contratistas.

¹³ Ver Alan SWEEDLER, op. cit., p. 413 y Powell COLIN, «U. S. Forces: Challenges Ahead». En *Foreign Affairs*, No 5. Diciembre 92/93, pp. 35-36.

¹⁴ A National Security Strategy for a New Century, op. cit., pp. 5-6.

¹⁵ Ver Alan SWEEDLER, op. cit., p. 413, John LOH. «Adapting U.S. military organizations to the new security environment». En *Strategic Review*.

Vol 22. No 2. Spring 1994, pp. 11-13, Zalmay KHALILZAD y David OCHMANEK. «Rethinking U.S. defense planning», en *Survival*. Vol 39. Spring 1997, pp. 52-58, Duncan CLARKE y Daniel O'CONNOR. «U.S. Base-Rights payments after the cold war», en *Orbis*. Vol. 37. No 3. Summer, 1993, pp. 442-457, Eliot CHEN. «El sistema de defensa estadounidense en el siglo XXI», en *Foreign Affairs en Español*. Primavera, 2001.

En términos económicos, Estados Unidos desarrolló una agresiva política de alianzas y convenios económicos, especialmente en América. Las iniciativas de NAFTA y ALCA, especialmente, tuvieron una importante visibilidad y protagonismo, consumándose sólo la primera. De igual manera, se desarrolló un importante esquema de inversiones estadounidenses en varios países americanos y se profundizaron algunos diálogos políticos.

El segundo gran pilar de la Estrategia de Defensa, «responder al espectro completo de las crisis», ponía de manifiesto la necesidad del uso de los medios militares para responder a crisis que arriesgaran, de cualquier forma, los intereses de los Estados Unidos en el mundo.¹⁶

Este pilar descansaba en tres elementos, determinar la agresión y coerción en crisis; conducción de operaciones de contingencia en pequeña escala y asegurar la victoria en los más importantes teatros de operaciones.

El primero de estos elementos, la determinación de agresiones y coerciones en crisis, implicaba flexibilizar a las Fuerzas Militares de manera que el despliegue de fuerzas se realizara de manera ágil hacia el punto necesario, al igual que el despliegue de fuerzas en

áreas cercanas a la región que presenta el problema. Este elemento contaba aún con matices de Guerra Fría al concebir la movilización de importantes fuerzas, en cuanto a su número, provenientes de los diferentes comandos unificados o de las flotas navales estacionadas en diferentes regiones del mundo según los requerimientos estratégicos que se tenían en cuenta ante un enfrentamiento con las fuerzas del Pacto de Varsovia.

La conducción de operaciones de contingencia en pequeña escala (SSC), implican la preparación de las fuerzas militares estadounidenses para guerras no convencionales o para conflictos de baja intensidad¹⁷, constantes en América Central y en la determinación del conflicto colombiano¹⁸. Dentro de las SSC se incluyen actividades como demostraciones de



¹⁶ A National Security Strategy for a New Century, op. cit., p. 7.

¹⁷ Ver A National Security Strategy for a New Century, ibidem, p. 8., Conrad CRANE. «Landpower and crises: Army roles and missions in smaller – scale contingencies during the 1990s». U.S. Army War College. Strategic Studies Institute. January 2001, p. 1-4.

¹⁸ Bermúdez, op. cit., p. 45.

fuerza, campañas coercitivas, golpes limitados, operaciones de evacuación de no combatientes, vigilancia de zonas de restricción aérea, vigilancia de sanciones marítimas, operaciones de control de migraciones en masa, operaciones en contra del terrorismo, asistencia humanitaria, antinarcóticos y operaciones extranjeras en soporte de otras agencias gubernamentales de Estados Unidos. La participación de Estados Unidos en las SSC se propone de manera selectiva, dependiendo de los intereses que tuviera el Estado o la región afectada los costos y riesgos de la operación y la opción de usar otros medios diplomáticos. Se pueden ubicar varios ejemplos de SSC operations en América Latina. Grenada y la operación de captura de general Rafael Noriega en Panamá fueron acciones típicas.

El último pilar de esta estrategia de seguridad era «prepararse para un futuro incierto»¹⁹. Tal y como su nombre lo sugiere, abría una gran puerta a una zona gris, sin ninguna definición precisa sobre riesgos o amenazas. En este pilar, se preparaba la respuesta a posibles amenazas múltiples, que podían provenir de Rusia, Corea del Norte, China o Irak, en primer lugar, tales como proliferación de tecnología militar, convencional y no convencional, y competencia económica, política y/o cultural. América Latina ofrecía otras amenazas múltiples e inciertas, aunque nunca de primer orden, como narcotráfico, migraciones, Estados débiles o inviables, asuntos medio ambientales y regímenes autoritarios.

Es importante hacer notar que el terrorismo no aparecía en esta agenda como se conoció con el ataque al World Trade Center o al Pentágono. Sólo se consideraba la posibilidad de ataques terroristas orientados y aplicados por enemigos

estatales de los Estados Unidos. Tal vez porque esta agenda no logró adecuarse a un mundo sin Guerra Fría y aún utilizaba categorías propias de este momento histórico, tales como disuasión y enemigo estatal entre otras. En otras palabras, ya que aún contenía y entendía un mundo bajo la Guerra fría, no pudo entender y enfrentar amenazas reales.

Ante la evidencia de la derrota de la Estrategia de Defensa estadounidense, luego de los ataques del 11 de Septiembre, hubiera sido consecuente la construcción de una agenda radicalmente nueva, en la que se identifican las amenazas reales que enfrentaba Estados Unidos.

Se hicieron cambios, especialmente en el entendimiento de la seguridad y la percepción de amenazas, sin embargo, se puede afirmar que, contrariamente a lo que se ve a simple vista, la actual agenda exterior de seguridad de Estados Unidos, poco difiere de la agenda que se vio derrotada con el ataque al World Trade Center y al Pentágono.

La seguridad preventiva. Nuevo concepto para una vieja amenaza

Así como el cambio que se produjo en el sistema internacional luego del fin de la Guerra Fría produjo un debate en el entendimiento y conceptualización de la seguridad, en lo que va corrido del siglo XXI un nuevo concepto ha sido construido y aplicado para dirigir las acciones de defensa de los Estados Unidos.

Se puede afirmar entonces que desde una visión tradicional de la seguridad, en la Guerra Fría, se pasó a una visión ampliacionista en los años 90 y luego del ataque del 11 de Septiembre, se desarrolló la visión preventiva de seguridad²⁰.

¹⁹ A National Security Strategy for a New Century, op. cit., p. 10.

²⁰ César Andrés RESTREPO. La nueva seguridad hemisférica, capítulo 1, texto contenido en www.seguridadydemocracia.org

Este entendimiento de la seguridad plantea, a grandes rasgos, la necesidad de emprender acciones primordialmente militares o políticas en contra de fuentes de amenazas, sean Estados hostiles o Estados hospederos de agrupaciones terroristas, aunque la amenaza no se haya establecido por completo. En otras palabras, sugiere la idea de que la mejor forma de sostener la integridad del Estado es actuar militarmente en contra de las amenazas, incluso antes que éstas se consoliden completamente.²¹

En este orden de ideas, resulta especialmente caprichoso identificar o no una amenaza o una fuente de amenazas, ya que la percepción del riesgo puede no estar del todo identificada y se puede sacrificar la legalidad internacional y la legitimidad interna. De hecho, en las Naciones Unidas, se cuestionó el seguimiento de la idea de seguridad preventiva por cuanto sólo se considera legal un ataque siempre y cuando se responda a una acción hostil, militar, política, económica o social, consumada por parte de un Estado o agrupación hostil. La segunda guerra de Irak, por ejemplo, no gozó del respaldo del sistema ONU, y se le calificó de ilegal dentro del derecho internacional, por soportarse en sospechas, infundadas por demás, de una amenaza que no había dado muestras de existir realmente. y sin haberse dado ninguna acción militar o política provocativa de parte del régimen de Saddam. Igualmente, la etérea identificación de las amenazas que se maneja en el concepto de Seguridad Preventiva, produjo salidas en falso para legitimar las acciones armadas de Estados Unidos dentro de su socie-

dad y su opinión pública. El argumento que inicialmente se expuso, la búsqueda y destrucción del arsenal de destrucción masiva de Irak, tuvo que ser cambiado sobre la marcha de los acontecimientos, y modificado por la búsqueda de la democracia en Irak o la búsqueda de las libertades civiles en Irak, o simplemente la búsqueda de la estabilidad regional. No obstante, y producto de la improvisación, tanto política como militar que puede caracterizar la Seguridad Preventiva, ninguna de las justificaciones con las que se quiso legitimar la guerra en Irak se ha consumado, acarreando serios costos políticos a la administración Bush.

Surge, sin embargo, la pregunta de cuál es el criterio, entonces, para definir la amenaza en gestación. Es, a la vez, simple y preocupante en términos académicos, ya que carece de toda rigurosidad metodológica. Básicamente, y como se expresa en la Estrategia Nacional de Seguridad desde octubre del 2001, toda acción que atente contra los intereses vitales o no vitales de Estados Unidos²², se considera como una amenaza a la seguridad nacional y toda organización que se encargue de ejecutar dicha acción es, en consecuencia, una agrupación terrorista.

En principio, luego de los ataques al World Trade Center, se diseñó una agenda exterior de seguridad estadounidense nueva y acorde con las amenazas evidentes. Así se establecieron una serie nueva de pilares de la seguridad que ampliaban aún más el espectro de las amenazas. Los elementos más importantes de esta nueva estrategia son, en primer lugar, la lucha

²¹ Department of Defense. United States of America Quadrennial Defense Review Report. 2005.

²² Se entiende como intereses nacionales vitales a los elementos en los cuales se sostiene el Estado y, cuyo ataque, comprometería la supervivencia del mismo, por ejemplo, la vida y seguridad de los ciudadanos estadounidenses, dentro y fuera del territorio nacional. En cuanto a los intereses no vitales pero importantes, éstos se pueden definir como aquellos que no comprometen la supervivencia del Estado en sí, sino su status de potencia mundial, por ejemplo, el acceso a recursos energéticos y petroleros y a mercados importantes. Ver Samuel HUNTINGTON. «Intereses exteriores y Unidad nacional», en Revista Política Exterior. No 61, vol. XII, enero-febrero 1998, pp. 179-185; Lilia BERMÚDEZ. «La Seguridad Nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias», en Revista Mexicana de Política Exterior. No 59. 2000, p. 34.

Colombia es, tal vez, el país americano más comprometido con esta nueva doctrina de defensa estadounidense. Esta cercanía resulta muy conveniente a partir de criterios políticos inherentes al conflicto armado interno, ya que el gobierno colombiano se alimenta de la confusa conceptualización que ofrece el término terrorista, y la aplica, al igual que Estados Unidos, según sus conveniencias. Esto se puede observar en la evolución del discurso anti subversivo, generado desde el gobierno colombiano, el cual pasó de nominar a los grupos irregulares subversivos como organizaciones bandoleriles y comunistas, en los años de la Guerra Fría, como organizaciones narcotraficantes en los años 90 y, finalmente, organizaciones terroristas en la actualidad.

antiterrorista a nivel mundial, soportada en una serie de alianzas²³ que recordaban, en alguna medida, la distinción amigo-enemigo propia de la Guerra Fría.

En esta renovada división del mundo, América Latina parece alinearse, al menos parcialmente, con Estados Unidos. Centroamérica, dependiente de una importante negociación económica que propone un área de libre comercio con Estados Unidos, ofrece un respaldo constante a la nominación de terroristas que toman otros regímenes a la luz de los intereses estadounidenses. Esta estrecha relación económica, se ve profundizada por la estructura de Bases de Operaciones de Avanzada (FOL) desplegada en Honduras,

Nicaragua y El Salvador, desde los años de la Guerra Fría, y que se convierten en importantes centros de entrenamiento militar de unidades de guerra especial, unidades específicas en guerra irregular empleadas en el desarrollo de las operaciones de contingencia de pequeña escala²⁴.

Colombia es, tal vez, el país americano más comprometido con esta nueva doctrina de defensa estadounidense. Esta cercanía resulta muy conveniente a partir de criterios políticos inherentes al conflicto armado interno, ya que el gobierno colombiano se alimenta de la confusa conceptualización que ofrece el término terrorista, y la aplica, al igual que Estados Unidos, según sus conveniencias. Esto se puede obser-

²³ Quadrennial Defense Review Report, 2005, op. cit.

²⁴ L. BERMÚDEZ. Guerra de baja intensidad: Reagan contra Centroamérica. México: Siglo XXI editores, 1989.

var en la evolución del discurso anti subversivo, generado desde el gobierno colombiano, el cual pasó de nominar a los grupos irregulares subversivos como organizaciones bandoleriles y comunistas, en los años de la Guerra Fría, como organizaciones narcotraficantes en los años 90 y, finalmente, organizaciones terroristas en la actualidad.

La utilidad de esta nominación no es solamente discursiva, sino que también refleja una sincronía con los pilares de defensa estadounidenses, de manera que la lucha gubernamental contra la subversión, logra un apoyo inmediato desde Estados Unidos a nivel militar, político y económico. A nivel internacional el acompañamiento colombiano a iniciativas estadounidenses tiene un impacto residual, sin embargo ha manifestado públicamente su apoyo desde la primera reacción militar a los ataques de 2001, como fue la campaña de Afganistán.

No obstante, América Latina también plantea elementos en discordia con esta lógica antiterrorista estadounidense. El caso más claro es el de Venezuela, donde el régimen de Hugo Chávez, no sólo nunca ha avalado las intervenciones militares de Estados Unidos, y las califica, incluso, de ocupaciones o invasiones, sino que también ha adelantado una dinámica diplomacia con regímenes hostiles o abiertamente alejados de Estados Unidos. Esta diplomacia además de perfilar un bloque de oposición política, ha representado para Venezuela varios elementos importantes. En primer lugar, ha logrado una serie de acuerdos de compras militares, que lo impulsan de nuevo a su antigua condición de primacía militar (en términos tecnológicos y materiales) suramericana y andina, posición que compartía históricamente con Perú y Brasil. En segundo lugar, le ha

permitido afianzar su liderazgo político y estratégico-militar en la región andina, con acuerdos como el firmado recientemente con Bolivia, en el que se compromete, entre otras cosas, a asesorar al gobierno boliviano en la readecuación de su estructura de defensa a través de un número importante de bases militares y puestos de frontera. En tercer lugar, le ha permitido a Venezuela proponerse como uno de los abanderados en una nueva instancia política internacional que cumpla un papel similar al que quiso cumplir los NOAL en la Guerra Fría.

El segundo elemento de la agenda exterior de seguridad estadounidense en la coyuntura antiterrorista, es el de impedir amenazas con armas de destrucción masiva²⁵. Este pilar es concordante con el referido a la acción y delimitación antiterrorista, ya que se convierte en el argumento material de la acción militar. Sin embargo resulta paradójico que sigue la misma lógica estratégica que proponía la agenda anterior. En ella, se identificaba igualmente como amenazas, la proliferación de tecnología militar en particular, armamento nuclear, mientras que en la actual se renombra simplemente como armas de destrucción masiva.

El tercer pilar de esta nueva estrategia hace referencia a la necesidad de impedir o resolver prontamente conflictos regionales²⁶. Se asume como prioridad en la seguridad estadounidense por cuanto se argumenta que un conflicto regional puede inducir a inestabilidades o dinamizar el comercio clandestino de material de guerra, escenarios ambos adecuados para el desarrollo o proyección de grupos terroristas. En este punto es importante mencionar que en la agenda actual de seguridad estadounidense las agrupaciones terroristas únicamente existen bajo una dimensión estatal, bien sea bajo

²⁵ Quadrennial Defense Review Report, 2005, op. cit.

²⁶ Quadrennial Defense Review Report, 2005, op. cit.

un Estado hospedero o porque se apropian de un Estado débil. En un sentido académico, resulta cuestionable esta idea, ya que niega la posibilidad de la existencia de agrupaciones terroristas deslocalizadas.

El cuarto y el quinto pilar en la agenda de seguridad abarcan una dimensión humanista. Estos son: abogar por la dignidad humana y expandir la democracia²⁷. La razón de ser de estos dos pilares, en términos de defensa, aparece cuando se habla de estabilidad regional, la cual requiere alguna nación de derechos humanos, en este caso la noción estadounidense, además de un sistema democrático, que asegure transiciones en el ejercicio del poder, y disminuya la posibilidad de que un enemigo se instituya en el poder de algún país de forma vitalicia.

Finalmente, se plantea la necesidad de reformar las instituciones de seguridad, de manera que la acción de inteligencia y la acción de respuesta militar sean fluidas y se mantenga la supremacía militar de Estados Unidos en el mundo.

A manera de conclusión

Una vez hecho el recorrido por la estructura de defensa estadounidense, luego del 2001, queda la impresión que la agenda fue modificada sustancialmente. Sin embargo, si retomamos los pilares recién mencionados se

puede establecer un paralelo con la agenda de seguridad que estaba vigente luego del fin de la Guerra Fría, y que fue derrotada con los ataques terroristas.

Por ejemplo, la búsqueda de estabilidad regional, presente en la actual agenda, resultaba presente en la anterior cuando se hablaba de la necesidad de «modelar el medio ambiente internacional». De igual manera el temor por la proliferación de armas de destrucción masiva, tenía su reflejo en la anterior agenda cuando se identificaba como amenaza, la proliferación de tecnología nuclear y militar convencional. Se puede decir, entonces, que la agenda exterior de seguridad de los Estados Unidos solamente tuvo como modificación estructural el hecho de identificar como amenaza primordial al terrorismo y establecer la necesidad de realizar varias acciones en su combate, modificación apenas obvia si se tiene en cuenta que, precisamente, fue el terrorismo lo que motivó al supuesto cambio de agenda.

En este punto América Latina, de nuevo, queda relegada a un papel secundario en la lógica internacional-estratégica de Estados Unidos, rescatada solamente por intereses secundarios, prácticamente invisibles, o por la conveniencia a la hora de utilizar el término de terrorismo, como es el caso colombiano. **hU**

²⁷ Quadrennial Defense Review Report, 2005, op. cit.

- BAEUFRE, A. *Introduction à la stratégie*. Paris: Economique, 1985.
- BÁRCENAS, M. «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo.» En *Revista Mexicana de Política Exterior*. No 59, 2000.
- BERMÚDEZ, L. *Guerra de baja intensidad: Reagan contra Centroamérica*. México: Siglo XXI editores, 1989.
- BUZAN, B. «From International System to International Society: Structural Realism and regime theory meet the English School». En revista *International Organization*, No 47, 1993.
- CLARKE, D. y O'CONNOR, D. U.S. «Base-Rights payments after the cold war». En revista *Orbis*. Vol. 37. No 3. Summer, 1993.
- COHEN, E. «El sistema de defensa estadounidense en el siglo XXI». En revista *Foreign Affairs en Español*. Primavera, 2001.
- COLIN, P. «U. S. Forces: Challenges Ahead». En revista *Foreign Affairs*. No 5, dic. 92/93.
- CRANE, C. «*Landpower and crises: Army roles and missions in smaller – scale contingencies during the 1990s*». U.S. Army War College. Strategic Studies Institute, 2001.
- Department of Defense. United States of America. Quadrennial Defense Review Report. September 30. 2001.
- FONTANA, Andrés. *Complejidad de riesgo e interdependencia, tendencias de cambio en la seguridad internacional*. Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Serie Documentos de trabajo No 24, 1997.
- Iniciativa de Defensa estratégica. Informe sobre Seguridad Nacional del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica al Congreso de la Unión. 2001.
- KAUFFMAN D, MCKITRICK J, y LENEY T. «How to Analyze National Security», en *US. National Security. A Framework for Analysis*. Lexington, Lexington Books, 1985.
- KHALILZAD, Z. y OCHMANEK, D.. «Rethinking U.S. defense planning». En revista *Survival*. Vol 39, 1997.
- LOH, John. Adapting U.S. military organizations to the new security environment. En revista *Strategic Review*. Vol 22. No 2, 1994.
- RESTREPO, C. A. *La nueva seguridad hemisférica*, texto contenido en www.seguridadydemocracia.org
- SWEEDLER, A. «La política de Seguridad de Estados Unidos en la Post Guerra Fría». En *Revista Estudios Internacionales*. Año XXV, No 99, 1999.
- WALTZ, K. *Teoría de la Política Internacional*, Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- LOH, John. Adapting U.S. military organizations to the new security environment. En revista *Strategic Review*. Vol 22. No 2, 1994.
- RESTREPO, C. A. *La nueva seguridad hemisférica*, texto contenido en www.seguridadydemocracia.org
- SWEEDLER, A. «La política de Seguridad de Estados Unidos en la Post Guerra Fría». En *Revista Estudios Internacionales*. Año XXV, No 99, 1999.
- WALTZ, K. *Teoría de la Política Internacional*, Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.