



Estudio del CURI

Prof. Javier Bonilla Saus

Prof. Andres Riva Casas

**América Latina: Amenazas a la seguridad,
debilidad del Estado y oportunidades para el
terrorismo internacional y el crimen organizado.**

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

*19 de abril de 2016
Estudio N° 4/16*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

América Latina: Amenazas a la seguridad, debilidad del Estado y oportunidades para el terrorismo internacional y el crimen organizado

Prof. Javier Bonilla Saus¹
Prof. Andre Riva Casas

I.- Introducción

Referirse a la problemática del terrorismo en la América Latina actual, a la luz del complejo panorama que viven Europa y Medio Oriente², podría suponer, para muchos, una tarea banal para un continente en el que existen problemas de mayor envergadura, como es el caso del crimen organizado. Debemos decir, sin embargo, que tanto el terrorismo como el crimen organizado, responden, según intentaremos argumentar en el presente trabajo, a una misma característica de notoria vigencia. Nos referimos a la debilidad de los Estados del continente para contener, frenar o evitar la presencia de grupos criminales que, dedicados al tráfico de drogas, al financiamiento del terrorismo o la subversión política, ponen en juego la institucionalidad y el orden establecido, afectando las estructuras políticas y funcionando como piedra angular en un relacionamiento regional complejo, signado por la desconfianza y la incapacidad de trabajar de forma conjunta, en pos de un continente más seguro.

Cabe destacar, por tanto, que la relación de nuestro continente con el terrorismo ha tenido un perfil más “político” que religioso, lo que supone quitar relevancia, al menos en lo que respecta a la actividad terrorista históricamente preponderante, a organizaciones de carácter religioso, como Al Qaeda y Hezbollá. Si bien ambas han realizado incursiones en terreno americano, no representan hoy en día una amenaza sustancial o inminente más que para Estados Unidos, que tras los atentados del 11 de setiembre de 2001 ha encabezado una guerra internacional contra el terrorismo que lo llevó a desembarcar sus tropas en países como Irak y Afganistán. Durante este tiempo, y más por razones de inercia temporal que por una amenaza concreta, Estados Unidos mantuvo a Cuba hasta el año 2015 en la lista de países que patrocinan el terrorismo, debido, claramente, a su rol en la expansión de las guerrillas comunistas durante la década de 1960 y años posteriores.

1.- Consejero del CURI, sociólogo y economista en la Universidad de París. Catedrático de Ciencia Política y Coordinador Académico de la Licenciatura en Estudios Internacionales, FACS ORT Uruguay.

2.- Profesor Asistente de la Materia “Política Comparada” en la Licenciatura en Estudios Internacionales, FACS ORT Uruguay.

².- Sin intentar una comparación, debemos sí tomar nota de un episodio acontecido recientemente en nuestro país: el violento asesinato del comerciante judío David Fremd, fomentado por un radicalismo islámico – y no solamente “antisemita” – inspirado en la “intifada de los cuchillos” empleada por extremistas palestinos en Jerusalém. No se trata, claramente, de un acto de terrorismo internacional, aunque sí una consecuencia razonable de la dimensión que el fenómeno ha adquirido nivel global y su fácil acceso a través de internet y otros medios de comunicación. El evento es al menos una suerte de contagio de un sentimiento de odio racial, religioso y cultural con una creciente presencia internacional desde la irrupción del Estado Islámico en los medios de comunicación con su relato anti-occidental.

Tras los atentados a las Torres Gemelas, América se descubrió a sí misma abrumada por una amenaza que no había sido capaz de prevenir ni, mucho menos, dimensionar³. Pero si bien fue, y continúa siendo, quizás la más espectacular incursión terrorista en la historia, no sería descabellado pensar que sus consecuencias globales fueron todavía mucho más significativas. Debe señalarse que la región como tal fue incapaz de ofrecer una respuesta conjunta al ataque del terrorismo internacional sufrido por los EE.UU. Insólitamente, la región asumió al ataque en buena medida como un asunto casi puramente “ideológico” y, en ese sentido, cada Estado, de acuerdo con la orientación política de su gobierno o con las exigencias de la coyuntura por la que el país atravesase, tomó las posturas y medidas que creyó pertinentes más allá de sus compromisos jurídicos y político derivados del TIAR⁴.

La opción política del hemisferio no fue estructurar una estrategia clara de respuesta conjunta al nacimiento de este terrorismo que comienza a desplegarse en la década de los 90. De hecho, resulta sorprendente constatar una cierta pasividad de parte de los EE.UU. ante el fenómeno y el predominio, en ese país, de una mirada global sobre la amenaza terrorista donde la preocupación por la reacción del Hemisferio parece estar ausente.

En cualquier caso, es necesario admitir que sería difícil establecer la existencia de una *intensa y sistemática* actividad terrorista proveniente, por ejemplo, del Oriente Medio en América Latina por un período histórico significativo. El terrorismo “local”, bastante más presente en un horizonte temporal más amplio, ha sido históricamente fundado en razones políticas casi siempre nacionales, más allá de las actividades de apoyo a Partidos Comunistas y guerrillas fomentadas por la URSS y Cuba durante la Guerra Fría, sería aventurado referirnos a una muy larga internacionalización del terrorismo en el continente.

Por el contrario, y más allá del estrepitoso fracaso del TIAR como mecanismo de defensa conjunta, la presencia del crimen organizado y el funcionamiento en América Latina de decenas de organizaciones criminales que traspasan las fronteras estatales para traficar drogas, armas e incluso personas, ha sido siempre dimensionada como una de las más importantes amenazas a la seguridad del continente. Principalmente, debemos aclarar, porque impiden a gran parte de los países americanos el control sobre sus respectivos territorios (casos México, Colombia, Bolivia) o participan activamente del debilitamiento institucional, infiltrándose en la actividad política.

Aunque es imposible obviar la presencia del terrorismo en el continente, sería distorsionar la realidad histórica ignorar que las Américas, y particularmente América Latina, luchan desde hace muchas décadas con modalidades del crimen organizado que ponen en cuestión seriamente la calidad de la gobernanza de muchos países del subcontinente y que, no por ello, caen *estrictamente* dentro de la categoría de “terrorismo“.

3.- Una excepcional aproximación al proceso de comprensión paulatina que los EE.UU. hicieron del significado profundo de los atentados de 11/9 in HOGE, James, F. & ROSE, Gideon, (2005), “*Understanding the War of Terror*”, New York, Ed. Foreign Affairs/Council on Foreign Relations.

4.- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que supone la actuación conjunta y coordinada de todos los países del continente en caso de que exista, contra cualquiera de ellos, una agresión extranjera proveniente de un país no americano.

A título de ejemplos obvios, baste mencionar las dificultades de dos países: Colombia y México.

Sociedad y estado colombianos vieron durante décadas la transformación del país en uno de los centros mundiales de producción y distribución de droga lo que perturbó la vida de casi dos o tres generaciones de colombianos. Esa actividad del crimen organizado y del narcotráfico no dejó de entretenerse con las actividades de una narco-guerrilla que, apoyada en condiciones sociales deficiarias del campesinado colombiano, terminó siendo funcional a una de las peores empresas del crimen organizado de nuestro continente.

Cuando las restricciones aumentaron en Colombia -(la fecha aproximada de ello es mediados de los años 90⁵)-, para la actividad de producción y distribución de droga, usufructuando su posición al borde del mercado norteamericano, México se transformó en anfitrión y socio de la poderosa actividad de los cárteles colombianos.

Hoy, de manera más acentuada de lo acontecido en Colombia, México ha perdido el control político y militar de varios estados de la Federación -(Michoacán, Guerrero, Nuevo Leon, Sinaloa y Tabasco, y es ésta una enumeración probablemente conservadora ⁶)- donde el Gobierno Federal ha cedido el poder a distintos grupos o cárteles que regulan la actividad de cientos de poblaciones y la vida de cientos de miles de personas. Basten como ejemplos la masacre de los 43 normalistas de Ayotzinapa, en octubre 2014, y los recientes 29 muertos de Acapulco de fecha noviembre 10 de 2015.⁷

Por estas razones nuestro trabajo se estructura en dos temáticas aparentemente “distintas” aunque, en el fondo, desde el punto de vista teórico, reenvían a una problemática común: las graves falencias de la gobernanza de las autoridades legítimas y su reemplazo por el poder -(a veces meramente temporal, a veces con visos de permanencia muy estable)- de grupos criminales privados, corporativos y totalmente ilegítimos que se autoadjudican funciones éticas⁸ como el ejercicio

5.- Algunas fuentes entienden que, ya entre 1990 y 1994, los cárteles colombianos realizan un acuerdo con grupos mexicanos del crimen organizado para el transporte de cocaína a los EE.UU.. En 1999, la puesta en marcha del “Plan Colombia”, generó resultados no del todo convincentes pero seguramente aceleró ese tránsito de la actividad de narcotraficantes hacia México. Más allá de fechas, todos hemos sido testigos de una relativa disminución del narcotráfico en Colombia y de su desarrollo exponencial en México.

6.- La información del peso relativo de las organizaciones narcotraficantes, su número y la conflictividad generada por aquellas son de diversa confiabilidad. Como ejemplo incluimos la siguiente:

<http://www.losangeles.org/wp-content/uploads/15829/Teritorio-del-narco.png>

7.- “Guerrero se desangra”, “Sin embargo” 18/11/2015 <http://www.sinembargo.mex/10-11-2015/1546330>

8 .- Es muy importante acotar la idea de que las falencias estatales reenvían a algún modelo de “estado fallido”. En América Latina, con la excepción de Haití, ninguno de los estados que estudiaremos figura en lugares significativos del “*Foreign Policy Magazine and Fund For Peace 2009 Failed State Index*” (Foreign Policy Magazine, July/August, 2009, pp. 80-93). Lo que si se constata reiteradamente es que en estados que no califican como “fallidos”, por razones de extensión, diversidad cultural, complejidades geográficas o debilidades de infraestructura, es muy común encontrar en América Latina amplios espacios, particularmente fronterizos, con presencia estatal débil, esporádica o casi inexistente, Véase ROTBERG, Robert, I., “Failed States, Collapsed

de la violencia armada, la impartición de justicia, los derechos de una autoridad tributaria, además de llevar adelante actividades como el tráfico de personas y de estupefacientes.⁹

- En una primera parte nos referiremos a los problemas considerados como relativos al crimen organizado¹⁰ y su capacidad de amenaza al poder soberano, evidenciando las debilidades que muchos países tienen para frenar amenazas del narcotráfico, de guerrillas revolucionarias o de grupos paraestatales dispuestos a disputar sus competencias.

- En una segunda parte, abordaremos la cuestión del terrorismo “*strictu sensu*” como un problema a veces autónomo a veces derivado del crimen organizado. Tomado aisladamente, la importancia de su impacto no está totalmente mensurado en nuestro continente en parte porque aparece siempre relacionado con la constelación de problemas tradicionalmente ligados a la seguridad en general -(actividades de “revolucionarios”, “insurgentes”, “guerrilleros”, etc.)-.

Consideraremos, especialmente en este segundo momento además el fenómeno reciente del establecimiento de lazos de cooperación diplomática, militar y económica entre gobiernos latinoamericanos, organizaciones y Estados íntimamente relacionados al terrorismo internacional y a su financiamiento.

Por razones de claridad expositiva, incluimos dentro de esta segunda parte los efectos perversos de la emergencia de la China Popular como actor de primerísima importancia, no porque plantee desafíos en materia de seguridad en sentido tradicional, sino por el potencial desestabilizador que tiene el ingreso masivo en la vida del continente como socio comercial decisivo, como introductor altamente significativo de IED, como agente financiero y como aportador de determinadas tecnologías pero, todo ello, llevado a cabo funcionando como un “outsider” que violenta, con altísima frecuencia, los procedimientos establecidos en el relacionamiento internacional entre naciones efectivamente apegadas al estado de derecho.

II.- Breve reseña relativa al “crimen organizado” en América Latina.

Antes de ingresar en el centro de la temática hay que dejar asentada una particularidad de América Latina y del continente americano en su conjunto.

States, Weak States. Causes and Indicators”. *Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C., Brookings Institution, January, 2003.

9.- En “*El futuro de la democracia*” (1986, FCE, México), Bobbio identifica a “los poderes invisibles” como obstáculos fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia. La teorización de Bobbio es doblemente interesante. Por un lado vale la reconocida seriedad de su producción académica y, por el otro, que su concepto de “poderes invisibles” se deriva directamente de la experiencia de las dificultades políticas concretas planteadas a la democracia italiana por las tres grandes organizaciones del crimen organizado en aquel país.

¹⁰ .- Dentro de la categoría “crimen organizado” incluimos una serie de actividades delictivas muy grande -(narcotráfico, tráfico de personas, lavado de activos, secuestro, chantaje y una larga lista de actividades violentas)- que se diferencian, no muy claramente, del terrorismo propiamente dicho que, además de referir a muchas de las actividades mencionadas, es portador de una intencionalidad política que lo caracterizaría especialmente. Inmediatamente veremos que esta diferenciación resulta ser más laboriosa de lo que parece.

Desde la perspectiva de los otros continentes del planeta, no sería sorprendente que, por ejemplo, una mirada europea, africana o asiática dijese que América e, incluso América Latina, son un continente -(o sub-continente)- “de paz”. Y la aseveración no sería totalmente errónea ya que, considerada desde la perspectiva de la violencia ejercida bajo el formato de la guerra convencional, América puede confundirse para una mirada lejana con un espacio continental “pacífico”.

Si dejamos de lado la problemática excepción de los EE.UU. -(cuyo papel hegemónico a nivel mundial, consolidado después de la Segunda Guerra, complica esta perspectiva del análisis)-, es acertado concluir que “países con tradición bélica” no abundan en estas latitudes. Cuando los que estamos en la academia debemos explicar “las guerras recientes” en América Latina a nuestros alumnos, se torna un trabajo histórico porque tenemos que recurrir a los ejemplos de la Guerra del Pacífico -(1879-1883)-, la Guerra de Cuba -(1898)- o la Guerra del Chaco (1932-1935) que, obviamente, para estudiosos actuales, suelen sonar como casi “pre-históricos”.

Pero al mismo tiempo América constituye uno de los continentes más violentos y donde la conflictividad social -(especialmente la interna a cada uno de sus estados-nación)- resulta ser particularmente alta y su costo en vidas humanas no es para nada menor. Es cierto que esto no es un dato “homogéneo” para todos los países del continente pero, baste decir, que los propios EE.UU. presentan una actividad criminal realmente violenta y un porcentaje de población carcelaria que está muy por encima de la de muchos países europeos.

Pero a los efectos de esta reseña, intentemos un breve análisis de dos casos de los países que destacan con más nitidez en la materia que aquí nos ocupa.

a) Colombia

En el caso de Colombia, es donde quizás se pueda advertir más claramente la dificultad para construir una distinción conceptual clara entre “crimen organizado” y “terrorismo”¹¹.

Tradicionalmente los expertos y el gobierno de los EE.UU. han registrado la existencia de tres grupos que concentran el grueso del crimen organizado en ese país, crimen organizado que se superpone, como dijimos, en muchos casos con actividades terroristas. Las FARC, el ELN y las AUC fueron considerados los tres como organizaciones guerrilleras y terroristas hacia 1997, aunque las Autodefensas de Colombia se consideran como “desmovilizadas” desde el año

¹¹.- Seguimos aquí, esencialmente, la definición de Martha Crenshaw (2002) para definir terrorismo porque es, quizás, la que ofrece la posibilidad de construir un contraste más claro entre los dos tipos de actividades delictivas. Terrorismo sería “...una forma de comportamiento político resultante de la elección de un agente fundamentalmente racional.” Ello desemboca en considerar que el terrorismo es una estrategia política deliberada resultante de la afirmación de una racionalidad colectiva que se establece como un método definido y como el más adecuado para obtener ciertos fines. (Crenshaw, M., “The logic of terrorism. Terrorism behavior as a product of strategic choice” in “Terrorism and Counterterrorism. Understanding the new security environment. Readings and Interpretations”. Ed McGraw-Hill, Connecticut, 2002, 55-67. Esta definición es consistente con muchas otras acordadas por los especialistas, principalmente en la de Michael Wieviorka (1995), Bruce Hoffman (1999), (2002) o Mariano Bartolomé (2006).

2001. El informe sobre terrorismo del Departamento de Estado del año 2013 reporta un descenso de la cantidad de incidentes de combate propiamente dichos durante el año aunque también constata un incremento de ataques a infraestructuras de pequeña envergadura como oleoductos menores, puestos policiales, puentes y carreteras, etc..

Sabemos que desde los años 2007-2008, estos dos grupos, y particularmente las FARC, ingresaron en un proceso de debilitamiento ante el incremento de la eficacia militar del ejército colombiano aunque este factor, importante, influye seguramente sólo parcialmente en el proceso de desmoronamiento de los grupos¹².

La cronología de los golpes infringidos a las FARC es expresiva. En 2008, muere Raúl Reyes, segundo comandante del grupo; en mayo la organización reconoce la muerte del legendario Manuel “Tirofijo” Marulanda; en julio del mismo año el ejército libera en el Guaviare 15 secuestrados que detenía la organización desde el 2003, incluyendo un ex candidato presidencial y 3 asesores norteamericanos en materia de seguridad. En 2010 el ejército mata a Víctor Julio Suárez y, en 2011, muere el líder Alfonso Cano en un bombardeo en el Cauca. “En agosto del 2013 la aviación colombiana da cuenta del Comandante del Frente 57, Danilo García y el año pasado es capturado el líder del Frente 30, encargado de la totalidad del tráfico de droga en la zona costera del Océano Pacífico¹³.”

Si nos restringimos a seguir las desventuras de las FARC es porque siempre fue el grupo más significativo de los que operaban el crimen organizado en el país -(aun hoy tener mas de 5.000 combatientes)- y, también, porque el camino seguido por el ELN es prácticamente paralelo al de las FARC. Se trata de una narco-guerrilla que se financia esencialmente con el tráfico de drogas, el secuestro y extorsión del personal que opera en la zona petrolera que el ELN utiliza.

En la actualidad las FARC están en proceso de concretar un acuerdo de paz con el gobierno colombiano que tiene como fecha tentativa de terminación el mes de marzo del año 2016. El diálogo del gobierno con el ELN no parece haber avanzado de la misma manera o, quizás, sin el mismo empeño. Recién el año pasado el tema tomó estado público con alguna credibilidad. Sin embargo las circunstancias son diferentes en las dos negociaciones ya que todo el mundo en Colombia es conciente que un acuerdo de las FARC y su ingreso a la vida política normal del país sería el final del ELN. El único elemento que introduce alguna incertidumbre a ese más que probable desenlace es la posibilidad de que la vecina Venezuela proporcione albergue a una organización que, por su pequeña dimensión, podría ser perfectamente absorbida por las pretensiones “revolucionarias” de un régimen “bolivariano” en franco deterioro.

Un destino todavía menos claro es el que han sufrido los remanentes de las viejas AUC que, aunque comienzan a desmovilizarse entre 2003 y 2006, el proceso será sumamente lento y, en algún sentido, se “feudaliza“. Si bien de los mas de 30.000

¹².- Para el conjunto de esta información puede consultarse el Congressional Research Report No. R42982, “Peace talks in Colombia”, No. IN11024, “Colombia’s 2014 Elections: Referendum on the Peace Process” by BEITTEL, June, S.

¹³.- Ver, MEJIA GIRALDO, Camilo, “Arrest of FARC’s Pacific Narco Boss Shine Light on Rebel Drug Ops”, in “InSight Crime, Organized Crime in the Americas”, July 22, 2014.

combatientes originarios de las AutoDefensas pocos quedan operativos, no menos de 30 “*Bandas Criminales*” (BANCRIM) continúan operando a pequeña escala. Quizás el único grupo que merezca mención sean las “*Fuerzas de Autodefensa Gaitanistas*” o “*Urabeños*” que conservó cierta capacidad de operación en el tráfico de cocaína y otras actividades ilegales ¹⁴.

Es necesario mencionar que las actividades de las narco-guerrillas colombianas desbordan significativamente sobre los territorios de tres de los cuatro países vecinos, a saber, sobre Panamá, Ecuador y Venezuela. Además de que, desde el punto de vista operativo, esta circunstancia complica las actividades de represión de esas organizaciones, el uso ilegal de territorio extranjero plantea problemas de política internacional que no son menores.

Sin embargo, pueden caracterizarse dos escenarios distintos. En los casos de Panamá y Ecuador, más allá de que manifiestan tener notorias dificultades para controlar las zonas geográficas fronterizas con Colombia, en líneas generales sus gobiernos han manifestado buena voluntad y realizado esfuerzos para limitar el uso de sus territorios por parte de los narco-guerrilleros colombianos.

Diferente ha sido, en muchos casos, la actitud de Venezuela que hasta el año 2010, facilitó la presencia de las FARC y ELN en su territorio como modo de facilitar el trabajo delictivo de esas organizaciones. Desde 2010, sin embargo, cuando el gobierno de Alvaro Uribe presentó ante la OEA evidencia incontrovertible de la presencia de campos de entrenamiento de FARC en territorio venezolano, -(en consecuencia de lo cual el presidente Chávez rompió relaciones diplomáticas con su vecino)- la complicidad del gobierno venezolano con las narco-guerrillas colombianas quedó muy clara. Solamente el acceso a la presidencia de Juan Manuel Santos, y una reunión especial de éste con Chávez, permitieron restablecer cierta normalidad en el patrullaje conjunto de la frontera y, prácticamente desde 2013, se comprueba alguna colaboración concreta por parte de Venezuela, que ha detenido y entregado comandantes de las FARC al gobierno colombiano. En cualquier caso, en la medida en que se ha comprobado la estrecha relación con el narcotráfico de altos mandos militares venezolanos, es claro que la situación en la frontera de ambos países está, de hecho, muy lejana de cualquier norma de derecho internacional.

b) México ¹⁵

En América, México es el camino de tránsito del mayor comercio de cocaína, marihuana, metanfetaminas y heroína. Este tráfico es altamente lucrativo y ha generado una feroz competencia dentro y entre las organizaciones de traficantes para controlar las rutas hacia los Estados Unidos y para compartir el creciente mercado interno de México.

La violencia perpetrada por los grupos de narcotraficantes y cárteles en México comenzó a aumentar significativamente a partir del año 2007 y muchos

¹⁴.- Véase “*Latin America: Terrorism Issues*”, SULLIVAN, Mark, P. & BEITTEL, June, S. Congressional Research Service, August, 14, 2014, pp. 4-5.

¹⁵.- Nuestra principal fuente en este caso será CRS Report R41349, *U.S. - Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, por Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, y CRS Report R41576, *Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence*, por June S. BEITTEL, S., J. y CRS Report R42917, *México: Background and U.S. Relations*, por RIBANDO SEELKE, Clare.

caracterizan esta violencia como algo sin precedentes en la historia de este país¹⁶. Del 2007 al 2013, ha habido más de 70,000 muertes relacionadas con el crimen organizado en México. El gobierno mexicano señala que los homicidios se redujeron en un 9% en 2013, pero, durante el mismo periodo, el número de casos de secuestros y extorsiones aumentó casi a un 21% y 11% anual, respectivamente.

17

El incremento del crimen en México, generado por el comercio ilícito de drogas, que fue desbordado por muchos otros tipos de crímenes, y la brutalidad de las tácticas llevan a algunos analistas a relacionar, e incluso a asimilar, algunas de las actividades de las organizaciones de traficantes con las actividades de los terroristas o de grupos insurgentes.¹⁸

La violencia ejercida por estas organizaciones ha evolucionado hasta implicar y utilizar elementos técnicos que corresponden a perfiles de alta criminalidad tales como autos-bomba, bloqueos mortíferos, uso generalizado de granadas y algunas veces hasta ataques indiscriminados que involucran a civiles si bien, cabe resaltarlo, los mayores niveles de violencia han sido siempre aplicados en los enfrentamientos entre organizaciones narcotraficantes o entre ellas y contra la implicación de las fuerzas de seguridad mexicanas.¹⁹ Las modalidades de los homicidios atribuidos a las organizaciones del crimen organizado incluyen casi rutinariamente, decapitación, ahorcamiento, desmembramiento de los cuerpos de las víctimas y, desde luego, torturas previas.

Las acciones de las organizaciones criminales, aun cuando son llevadas a cabo con la doble finalidad de generar miedo y el cumplimiento de los objetivos de los criminales, no son estrictamente comparables ni tienen la intención de una motivación política terrorista explícita. Más bien sus acciones son motivadas por una implacable y despiadada forma de conseguir ganancias financieras o del tipo que sean. Estas organizaciones carecen de ideología política mínimamente

¹⁶.- Ingresar en una comparación histórica entre la violencia actual ejercida por el crimen organizado y los momentos históricos más violentos, por ejemplo, de la Revolución Mexicana parece una tarea un tanto gratuita. Contentémonos con reafirmar que los niveles de violencia sobre la población desatados por las diferentes organizaciones delictivas en pugna son sencillamente disfuncionales para la supervivencia de esa población en muchas regiones del país. El resultado de esa situación se revela en el abandono, por parte de los habitantes, de regiones importantes del territorio.

¹⁷.- U.S. Department of State, “2014 International Narcotics Control Strategy Report”, Volumen 1, Marzo 2014.

¹⁸.- Ver, por ejemplo, BUNKER, Robert y SULLIVAN, John P., “Cartel Evolution Revisited: Third Phase Cartel Potentials and Alternative Futures in Mexico,” *Small Wars & Insurgencies*, vol. 21, no. 1, Marzo, 2010. Nuevamente reaparece aquí la dificultad conceptual de distinguir ambas familias de actividades delictivas que mencionáramos en el punto anterior.

¹⁹.- Son relativamente raros los ataques masivos e indiscriminados contra civiles. Si bien ha habido un número significativo de casos de errores y de confusión de identificación de personas que eran objetivos, incluyendo masacres de inocentes y un incremento de muertes injustificadas en violentos fuegos cruzados entre los integrantes de los grupos de narcotraficantes. Ejemplo de ellos son los ataques con granadas en la fiesta de la Independencia en septiembre del 2008 en el centro de Morelia; otro caso fue el de la bomba en el casino en Monterrey, Nuevo León en agosto del 2011. El ataque en Morelia fue condenado por la mayor parte de los grupos de tráfico de drogas y ningún grupo se atribuyó el hecho. El ataque al casino de Nuevo León, que dejó a más de cincuenta muertos, se ha relacionado al grupo de Los Zetas y aparece como un ejemplo del involucramiento del crimen organizado en actividades de extorsión y corrupción. Ver en WILKINSON, Tracy, “Suspect Says Mexico Casino Fire Set Over Unpaid Extortion Money,” *Los Angeles Times*, August 29, 2011.

estructurada, o alguna una opción por algún relato religioso. Tampoco su objetivo central es el de destruir al gobierno, privilegiar algún partido o desestabilizar la institucionalidad o la legitimidad de las autoridades electas: el objetivo central es el continuar con la neutralización de los esfuerzos del gobierno de dificultar o interrumpir sus negocios ilícitos.

Algunos analistas señalan que caracterizar a algunas organizaciones del crimen organizado como “organizaciones terroristas” sin un cuidadoso estudio previo de sus *modus operandi*, es un error y desvirtúa la capacidad de análisis del problema. Phil Williams, por ejemplo, observa que la violencia en México es comparable más bien a la violencia criminal, por ejemplo, de la mafia italiana, los “feudos de sangre” en Albania o los contratos de muerte en la Rusia en los años 90’²⁰. El profesor Williams sugiere que la epidemia de violencia criminal en México puede ser única en su violencia e intensidad y que no puede ser comparada, por sus especiales condiciones y dimensiones a los conflictos que se generan con otras organizaciones de narcotraficantes y del crimen organizado, pero ello porque las condiciones reinantes en la sociedad mexicana son absolutamente excepcionales.

El Departamento de Estado de los EE.UU. informa consecuentemente, en su informe sobre el terrorismo del año 2013, que “...no hay organizaciones internacionales terroristas operando en México y no hay evidencia de que algún grupo terrorista haya tenido como blanco a los ciudadanos norteamericanos operando desde México.” El gobierno norteamericano asegura que el gobierno mexicano sigue vigilante en contra de las amenazas que puedan surgir del terrorismo internacional o nacional y continúa desmantelando y desorganizando organizaciones criminales transnacionales responsables de muchos de los actos de violencia en el país. El informe del Departamento de Estado del 2012 sobre el terrorismo sostiene que “no hay evidencia de que estas organizaciones criminales tengan motivaciones ideológicas o políticas, salvo la de buscar y mantener la impunidad con la cual conducen sus actividades criminales.”

Se ha intentado introducir en el Congreso iniciativas legislativas enfocadas a mejorar la normativa legal para combatir el crimen organizado mexicano, sin embargo ninguna de ellas se ha convertido en ley. Ellas llamaban a que el Secretario de Estado designara como “organizaciones terroristas extranjeras” a determinados cárteles de la droga mexicana. Otra propuesta legislativa parecida fue la Ley de Seguridad para el Fortalecimiento de la Frontera. Esta requería un plan contrainsurgente “...para combatir la insurgencia terrorista en México producida por organizaciones criminales transnacionales” (Iniciativas ante el Congreso de 03/ 2011 y 03/2012. Ver la discusión del Congreso en su 112th Asamblea) pero ninguna de ellas se ha concretado en legislación positiva alguna.

El caso de la criminalidad desarrollada vertiginosamente en las últimas décadas en México ha llevado a ensayar algunos nuevos conceptos puesto que, no solamente las nociones de “terrorismo”, “organizaciones narcotraficantes” o “crimen organizado” no son capaces de dar cuenta del peculiar perfil de la

²⁰.- WILLIAMS, Phil, “The Terrorism Debate Over Mexican Drug Trafficking Violence”, in *Terrorism and Political Violence*, Vol. 24, No. 1 (April 2012). Williams es Director del Centro de Estudios para la Seguridad Internacional “Matthew B. Ridgway” de la Universidad de Pittsburg y ex Profesor visitante de la Escuela de Guerra de los EE.UU.

criminalidad en ese país. En los hechos, a algunos analistas²¹ les ha parecido necesario intentar reconceptualizar la lógica de este formato criminal y han propuesto la idea que el caso mexicano puede ser entendido mediante el uso del concepto de “*geographical pipeline*”.

Todos los que reflexionamos con cierto detenimiento sobre la criminalidad en México no hemos dejado de advertir que *todas* las formas de criminalidad están vinculadas al estatuto de “puente” que México cumple entre los EE.UU. y Latinoamérica. Ello tiene varias implicaciones que por lo menos conviene dejar planteadas para mostrar una forma relativamente innovadora de abordar esta peculiar criminalidad que es la mexicana.

Esta idea de conceptualizar el sistema de aglomeración, vinculación o relacionamiento entre una gran variedad de actividades criminales, ejecutadas por actores relativamente diversos en -(o para ser más precisos)- a lo largo de un “espacio puente” o “*geographical pipeline*” permite ingresar en la explicación de algunas características del fenómeno. El “*pipeline*” se formatea tanto geográfica como cultural e históricamente, puesto que, además de remitir a un espacio de “conexión”, reenvía a una historia de empleo ancestral de esa conectividad para fines delictivos. Por lo general los usuarios mas antiguos del “*pipeline*” pertenecen a subculturas marginales, generalmente indígenas y campesinas y claramente desvinculadas de los normas formales -(aun las consuetudinarias)- derivadas de la normatividad estatal nacional o que el centro de poder o autoridad local regule. Como consecuencia de lo anterior, todo formato de autoridad siempre fue esencialmente visualizado un “enemigo”. El ejemplo que los especialistas emplean para exponer este carácter histórico del “*pipeline*” tiene que ver con la persistencia, hasta hoy, de la operación de tráfico por viejas rutas de contrabandistas o de fuga e ingresos ilegales de personas a través de la frontera.²²

En primer lugar el moldeado del espacio por el que esencialmente “transita” la actividad delictiva toma el formato de “una conexión” lo que significa que su valor principal reside en su capacidad de conservar la vinculación entre por lo menos 2 puntos particularmente valiosos.²³ Este “conector”, que se entiende que históricamente ha sido utilizado, a veces por períodos seculares, puede ser un “capital” compartido entre diversas organizaciones de traficantes -(porque en realidad es un capital “cultural”)- o puede transformarse, en determinadas condiciones, en un territorio de disputa entre esas u otras organizaciones. En ese sentido, en buena medida, las guerras entre los cárteles mexicanos giran más en

²¹.- Véase FARAH, Douglas: “*Transnational Organized Crime, Terrorism and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority*”. Strategic Studies Institute, Aug. 2012.

²².- Véase, GALEMBA, Rebecca, B: “*Cultures of Contraband: Contesting the Illegality at the Mexico - Guatemala Border*”, Brown University, Depto. de Antropología, 2009. Con las distancias del caso, el planteo es parcialmente subsidiario del texto de Eric HOBBSAWN, “*Rebeldes Primitivos. Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX*”, 2001, Ed. Crítica Barcelona.

²³.- Aunque la idea de los “*geographical pipelines*” ha sido desarrollada por expertos norteamericanos, pocos de ellos revelan la evidencia de que la insustituible “cabecera” del pipeline es el territorio de ese país y que las “*plazas*” que constituyen el otro polo del “*pipeline*” son precisamente tan valoradas por que están en la conexión que es portadora de la conectividad con los EEUU. Para el concepto de “*plaza*” véase, LOGAN, Samuel & SULLIVAN, John P., “*The Gulf-Zeta Split and the Praetorian Revolt*”, International Relations and Security Network, 2010.

torno al control de los recursos y de los espacios “pipeline” que en torno a la disputa por las drogas mismas, distintas mercadería de valor o personas que son transportadas.²⁴

Aunque, obviamente, no es éste el espacio adecuado -(más no sea por problemas de dimensión)- resulta ser una hipótesis que merece ser explorada: la extrema violencia del crimen organizado en México y su peculiar proceso de “feudalización”, geográfico y demográfico, tiene quizás una relación que merece ser explorada con la probable configuración de un formato de “*pipeline territories*” que no se verifica en otras partes.

III.- Breve reseña relativa al “terrorismo” en América Latina.

Para comenzar con una reseña, ahora expresamente destinada a examinar la actividad *terrorista* en América Latina, el punto de partida no puede ser otro que el traumático doble atentado antisemita que la comunidad judía en Argentina sufrió en la década de 1990.

Como lo establece Pablo Bornstein “*América Latina cuenta con un precedente de gran relevancia a la hora de enfrentar las ramificaciones internacionales del fundamentalismo islámico, debido a la traumática repercusión del doble atentado contra intereses judíos en Buenos Aires sucedidos en 1992 y 1994*”.²⁵

Sin embargo, y a pesar que ambos atentados son, sin duda, los más recordados por su impacto en la memoria colectiva -(cuya maximización es justamente el objetivo de los mismos)- las primeras manifestaciones de actividades terroristas en Latinoamérica provenientes del Medio Oriente no comenzaron allí. Por el contrario, “...se produjeron como extensión del terrorismo transnacional, originado durante las décadas de los 60 y los 70, fundamentalmente por parte de grupos palestinos”²⁶ o como derivaciones de los conflictos en El Líbano y de la guerra que estalló posteriormente en 1975. De este conflicto se derivarán los primeros movimientos migratorios hacia Latinoamérica, la presencia de libaneses y palestinos en la Triple Frontera y las primeras formas de apoyo - (esencialmente mediante la recolección de fondos)- a distintas fracciones del mundo musulmán fundamentalmente de obediencia chiita.

La Guerra Fría colaboró también, en ese sentido, como un aliciente para el establecimiento de distintas formas de cooperación entre grupos latinoamericanos, de ideología marxista y organizaciones musulmanas y/o árabes. Las primeras formas de cooperación entre regímenes políticos latinoamericanos y el radicalismo musulmán o árabe seguramente se remontan a las relaciones de cooperación y entrenamiento de combatientes entre el régimen de Castro o el nicaraguense de la “revolución” sandinista que hubo de recibir asesores palestinos para la formación de su ejército.

²⁴ .- “*The criminal pipeline itself is often a resource in dispute, and one of the primary sources of violence*”... “*Because of the lucrative nature of control of the actual physical space of the pipeline, these type of conflicts are increasingly carried out in gruesome fashion in Guatemala, Honduras and El Salvador*”. FARAH, D., op. cit., p. 30.

²⁵ .- BORNSTEIN, Pablo. 2011, p. 2.

²⁶ .- Op. cit, p. 3.

La guerra civil libanesa fue un acontecimiento puntual que, en el marco de la bipolaridad internacional, produjo a partir de mediados de la década de 1970 una migración relativamente importante hacia el continente americano²⁷. Fue justamente en esos años que se produjo la creación de Hezbollah, con el objetivo de convertirse en el brazo armado de los chiitas libaneses y del estado iraní. El mismo nació con respaldo iraní, en el entendido, públicamente expresado de que su principal objetivo sería el combate al estado judío pero, no tan públicamente señalado, existía el objetivo paralelo de disponer de una organización terrorista “independiente” de Irán, para su lucha con los países de obediencia suní.

Coincidimos sólo parcialmente con la idea de que “*la entrada del ‘Partido de Dios’ en el cono sur americano marcará definitivamente el carácter islamista de las actividades del terrorismo proveniente del Medio Oriente en este continente*” (Borstein, 2011, 4), porque ello no significa que esa situación no pueda modificarse -(o ya se esté modificando)- en el futuro, en especial por la aparición de grupos de obediencia suni -(que no tardarían en hacerse presente, como señalamos más abajo)- u otras variantes futuras.

De hecho son varios los analistas que señalan²⁸ que resulta sorprendente, al menos vista a la distancia, la aparente lentitud con la que reaccionan los EE.UU. al incremento de la agresividad internacional del régimen iraní y del terrorismo fundamentalmente islámico. En cualquier caso, los hechos indican que el terrorismo de origen iraní, como ya mencionamos, procedió a intervenir violentamente, y por dos veces, en el sub-continente.

Su incursión terrorista tomará forma en marzo de 1992, mediante un ataque suicida con explosivos a la embajada israelí en Buenos Aires, con lo que posiblemente constituya el primer ataque del terrorismo islámico en América del Sur. El ataque dejó un saldo de 29 muertos y fue reivindicado por una organización libanesa relacionada con Hezbollah. En julio de 1994, dos años después del atentado contra la embajada, un nuevo ataque antisemita tuvo como objetivo la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). El método utilizado en este caso fue un coche bomba y el saldo de muertos ascendió a 86 personas, dejando además un saldo de centenares de heridos. Una vez más, el ataque fue atribuido a una organización libanesa que emitió un manifiesto reconociendo no sólo la bomba colocada en la mutual, sino además otro ataque realizado el día posterior a un vuelo en Panamá que había dejado 21 víctimas, 12 de las cuales eran judías.

En este escenario, es importante destacar otro acontecimiento que, según algunas investigaciones, constituye un punto de inflexión en el desarrollo de las actividades terroristas de origen musulmán en América Latina, en especial porque se sucede en el tiempo inmediatamente después de los atentados inspirados por Irán. Se trata, de la hipotética visita al Brasil, en 1995, de Khalid Sheikh Mohammed, quien entonces fungía como ex director de operaciones de Al Qaeda. La misma habría abierto una importante puerta para la ampliación de la presencia terrorista en el continente y, particularmente, habría asentado cierta

²⁷.- Vease al respecto STEINITZ, Mark S. (2003) “*Middle East Terrorist Activity in Latin America*”, CSIS, Policy Papers on the Americas, Vol. XIV, Study No.7.

²⁸.- NORIEGA, Roger, F. (Feb. 2012), “*Iran’s Gambit in Latin America*”. Commentary 00102601, Vol. 133, Fascículo 2. EBSCOhost.

presencia de núcleos operacionales suníes en un sub-continente donde la implantación chita se hizo más tempranamente ²⁹.

En agosto de 2010, el Departamento de Estado norteamericano afirmaba que no había “...información corroborada que mostrase que Hezbollah, Hamás, u otro grupo extremista islámico usara la Triple Frontera (entre Argentina, Brasil y Paraguay) para entrenamiento de tipo militar o para planear operaciones terroristas, pero los Estados Unidos siguen preocupados por el uso de estos grupos de la región como un refugio seguro para recaudar fondos” ³⁰. Y en efecto, como se verá, la naturaleza de las actividades de estos grupos en América Latina era fundamentalmente de carácter económico, y estaban dirigidas a recaudar fondos que son luego reenviados a los centros de operaciones de los grupos terroristas en Oriente Medio. En este sentido destaca el grupo libanés chiita Hezbollah, que obtenía ya entonces la segunda fuente más importante de ingresos para sus arcas -(detrás del patrocinio económico que recibe del régimen de los ayatolas iraníes)- de lo que recauda en esta parte del planeta.

Como es sabido, la agresividad internacional de la teocracia iraní subiría todavía mucho más allá de lo que hasta ahora hemos relatado en el marco de los últimos años de la presidencia de Mahmud Ahmadineyad. A modo de ejemplo, recuérdese que en enero del año 2012 Irán amenazó con cerrar el Estrecho de Ormuz a los efectos de llevar a cabo “ejercicios navales” con misiles tierra-mar en un acto de claro desafío -(y destinado a medir la intensidad de eventuales reacciones)- a la Comunidad Internacional. Y, la semana siguiente, anunció su promocionado viaje por cinco países de América Latina con la intención expresa de “mostrar presencia” en el traspatio de los EE.UU.

a) La actividad terrorista en Argentina

Es importante destacar que el título escogido para analizar esta temática es formalmente diferente que lo otros que hemos utilizados hasta aquí. La formulación escogida pone el acento fundamentalmente en la actividad terrorista desarrollada *en territorio argentino* en base a la hipótesis de que, en los hechos, no es posible afirmar que el gobierno de Argentina fuese un autor destacado de atentados terroristas en gran escala.

Más allá de los dos grandes atentados ya mencionados y de todos conocidos -(y los acontecimientos que de ellos parecen derivarse)-, no es posible discernir claramente una voluntad política de continuar desarrollando *nuevas* actividades terroristas, ni por parte del gobierno argentino ni por parte de los grupos islámicos arriba mencionados, más allá de las regulares campañas de apoyo financiero ya señaladas en la Triple Frontera. Como veremos ésto no exime de serias responsabilidades éticas, políticas y jurídicas a, por lo menos, los últimos 4 gobiernos peronistas de ese país.

²⁹ .- HUDSON, Rex (2010), “*Terrorist and organized crime groups in the Tri Border-Area of South America*”. Federal Research Division, Library of Congress, Washington, D.C.

³⁰.- FARAH, Douglas. 2012. Transnational Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.

Aunque conocidos los acontecimientos terroristas de los dos ataques cometidos en Buenos Aires, igual resulta de interés exponer brevemente el desarrollo de los acontecimientos posteriores a esos 2 sangrientos atentados porque comprometen seriamente la responsabilidad del gobierno argentino, además, desde luego, que la del iraní.

En primer lugar es necesario destacar la inconmensurable desidia -(si no es que complicidad abierta)- con la que el gobierno argentino y la Justicia de ese país manejaron la investigación posterior a los atentados. Prácticamente durante una década (de 1994 a 2004) la justicia argentina estuvo investigando ambos atentados para que, en septiembre de este último año, el panel de 3 jueces designado por el gobierno decidiese objetar las supuestas deficiencias de la investigación original y, en virtud de ello absolviere a los 22 acusados argentinos.

Luego de este escandaloso dictamen, en segundo lugar, el gobierno argentino designó a un Procurador Especial, Alberto Nisman, para que retomase las investigaciones. Como resultado de este paso adelante, en Noviembre 2006 se libraron petitorios internacionales de detención contra nueve personas de nacionalidad no argentina, esencialmente iraníes y libaneses; Imad Mughniyah y ocho funcionarios del régimen de los ayatollahs. Por su parte, Interpol aceptó como justificados los pedidos de detención de Mughniyah y los de 5 de los funcionarios requeridos por Argentina. Además, en el año 2009, Argentina requirió la detención del ciudadano colombiano Samuel Salman El Reda por su rol de coordinador de la celula que llevo a cabo el atentado contra AMIA.³¹

Estando en este estado de cosas el trabajo del Fiscal Especial, el gobierno de Cristina Kirchner manifiesta en el año 2011 su voluntad de iniciar “el diálogo” con el gobierno iraní a pesar de la total falta de colaboración de este último en lo referente a los funcionarios oficiales requeridos, tanto por el Procurador Nisman como por Interpol. Ante el asombro de la Comunidad Internacional, en enero del año 2013, el gobierno argentino comunica haber llegado a un acuerdo con el gobierno iraní para el establecimiento de una Comisión de la Verdad integrada por jueces de terceros países que revisarían el caso hasta ese momento llevado adelante por Nisman.

Ante las reiteradas denuncias del Procurador especial, y tanto de la AMIA como de la Delegación de Asociaciones Israelíes -(DAIA)- en alguna instancia todavía desconocida se tomó la decisión de callar esas protestas. El fiscal Alberto Nisman apareció muerto en su domicilio del 18 de enero de este año, en vísperas de que concurriese a testimoniar ante la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. La muerte de Nisman ha sido caratulada como “muerte dudosa”. No es competencia de este trabajo abundar sobre las terribles implicaciones que la muerte del Procurador especial puedan tener. Si es competencia de este trabajo decir que Irán y buena parte de sus operadores en América Latina fueron formalmente acusados de ser responsables de los atentados, de las muertes y de los infinitos daños causados por una actividad absolutamente inadmisibile.

³¹ .- No es este trabajo el lugar para desplegar las innumerables complejidades de este caso. Una buena información puede encontrarse en el artículo “*A Perverse Manoeuvre in Argentina*” publicado en el Latin News Daily con fecha 28 de febrero de 2013, by LOVELACE, Douglas, C. Jr.

También es resorte de este trabajo señalar que los gobiernos argentinos de los presidentes peronistas Saul Menen, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner nunca quisieron que la Justicia avanzara en el esclarecimiento de esta tragedia; el gobierno argentino obstaculizó sistemáticamente las investigaciones cerrando la posibilidad de que una Justicia, nunca respaldada ni por el Ejecutivo ni por el Legislativo, lograrse llegar a algún resultado concluyente. La muerte, por causas no naturales, del Fiscal Especial Alberto Nisman, en enero de 2015, es como el acto final de una tragedia largamente administrada, entre el gobierno kirchnerista argentino y el gobierno de Irán, dos gobiernos que ejercen el terrorismo de Estado, para llevar a buen puerto sus más espurios intereses.

b) Venezuela

El Estado que sintetiza con más claridad y nitidez un verdadero culto oficial por lograr la convergencia entre crimen organizado y terrorismo en América Latina es Venezuela. Desde la llegada de Hugo Chávez al poder ha protagonizado un giro hacia una aparente “ideologización” de las relaciones internacionales en el continente impulsando la conformación de un fuerte polo anti-norteamericano y de afinidad con todos aquellos gobiernos y organizaciones que se autodefinen como enemigos de Estados Unidos.

Desde las FARC hasta los gobiernos de Cuba, Irán, Libia y Siria se convirtieron en aliados fundamentales para la inserción internacional de Venezuela en el mundo, especialmente en Medio Oriente. La evidencia marca que Venezuela no solo ha facilitado en su territorio la actividad del crimen organizado en cuanto al tráfico de drogas y actividades afines, como el lavado de dinero, sino también las operaciones de organizaciones terroristas que encontraron en Chávez un aliado vital para la internacionalización de su actividad y, fundamentalmente, para su financiamiento³².

El impulso más notorio de las relaciones de Venezuela con Irán se concretó durante el período de gobierno del Presidente Ahmadinejad (2005-2013) que se superpuso, parcialmente, con los 14 años de Chávez (1999-2013) al mando del país sudamericano³³. Aún durante ese período “dorado” de las relaciones entre los dos países no faltaron los analistas que señalaran que los lazos sustantivos y de trascendencia entre ambos países nunca fueron demasiado estrechos más

³².- “To date, the United States has imposed financial sanctions against seven current or former Venezuelan government and military officials for providing support to the FARC. In September 2008, the Treasury Department froze the assets of the former interior minister, Ramón Rodríguez Chacín, and two senior intelligence officials, General Henry Rangel Silva and General Hugo Carvajal (who served as Venezuela’s Director of Military Intelligence between 2004 and 2011), for allegedly helping the FARC with weapons and drug trafficking. Rodríguez Chacín was elected as governor of the state of Guárico in December 2012. General Rangel was appointed by President Chávez as defense minister in January 2012, an action that raised concern among U.S. policymakers. He stepped down in October 2012, and went on to win the governorship of the Venezuelan state of Trujillo in December 2012 elections”. SULLIVAN, Mark & BEITTEL, June. 2014. Latin America: Terrorism Issues. Congressional Research Service. (p. 14)

³³.- “In order to facilitate its push into the Western Hemisphere, Iran increase the number of its embassies in the region from 6 to 10 in 2010. The real game-changer, however, has been the alliance developed between Ahmadinejad and Chávez”. NORIEGA, R. F. (Feb. 2012), “Iran’s Gambit in Latin America”. Commentary 00102601, Vol. 133, Fascículo 2., p. 3/5.

allá de que la permanente retórica anti-norteamericana de ambos regímenes se retroalimentara mutuamente.

Uno de los argumentos de peso utilizados por los analistas escépticos sobre la solidez de la relación de Venezuela con Irán descansa sobre la evidencia de que, una suerte de “alianza contranatura” entre un régimen que es una teocracia islámica ultra-conservadora y otro que ejerce un populismo desenfrenado y que se proclama el núcleo futuro del “socialismo del siglo XXI”, los únicos temas realmente comunes son de orden conspirativo, operacional, y fundamentalmente anti-norteamericano, pero que, en términos de racionalidad política, la alianza de Venezuela con el país chiíta no tenía mucho futuro.³⁴

Se insiste que Ahmadinejad utilizaba a Venezuela como un “socio vitrina” ante la Comunidad internacional para que ésta registrase la “presencia oficial iraní” -(de la “no oficial” ya hemos hablado)- en América del Sur y, de esa manera, poder mostrar una política exterior menos agobiantemente regional como la que, para aquel entonces, aquel país tenía. Hoy esta discusión ha perdido buena parte de su intensidad y tiende a haber un cierto consenso sobre una disminución relativa de la importancia de la relación entre ambos países.

Del lado iraní, que no interesa particularmente aquí, las razones son obvias: los más de dos años transcurridos de presidencia de Hassan Rouhani sí rompieron en buena medida el aislamiento internacional de Irán, por lo que Venezuela ha caído muy al fondo en la agenda iraní. Por otra parte Rouhani parece dotado de otros rasgos de pragmatismo político que no lo acercan mucho al escandaloso discurso venezolano. Tanto más cuanto, del lado de Venezuela, los años de Maduro se han caracterizado por llevar, la ya caótica, corrupta y autoritaria gestión de Chávez, a niveles astronómicos y la impopularidad del presidente Maduro, hoy caído en desgracia tras la abrumadora derrota electoral del pasado 6 de diciembre en unos comicios parlamentarios en los que la oposición alcanzó la mayoría absoluta.

Pero donde la agresividad política de Venezuela se torna más peligrosa es cuando dicho país: “...offer material and political support to the Marxist Revolutionary Armed Forces of Colombia (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC]*). This group, designated as a terrorist organization by the United States and the European Union, produces more than two-thirds of the world’s cocaine”.³⁵

Aunque existe, fundamentalmente desde filas del partido Republicano, una persistente queja por un supuesto “laxismo” del parte del gobierno de los EE.UU., es cierto que, al menos desde el año 2006 a la fecha, el gobierno norteamericano ha señalado anualmente que el gobierno venezolano, a través de funcionarios de

³⁴.- Como veremos, posteriormente todo cambiaría, pero aunque Venezuela se mostró más que dispuesta a abrirle la puerta de la región a Ahmadinejad, los países que fueron invitados con más insistencia, como el Ecuador, Cuba o Bolivia, no se mostraron particularmente entusiastas ante el envite de Chávez. En la reciente IIIa. Cumbre del Gas, llevada a cabo en Teherán, a parte de Maduro, América Latina sólo se hizo presente a través de Evo Morales.

³⁵.- FARAH, Douglas. 2012. Transnational Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority. U.S. Army War College Strategic Studies Institute. (p. vii)

gobierno participan y usufructúan del tráfico de drogas y armas que llevan a cabo en sociedad con las FARC.³⁶

Hay abundante evidencia que, en territorio venezolano, además de operar con regularidad personal de Hezbollah, lo hacen tanto las FARC como el ELN colombianos utilizando las áreas fronterizas a los efectos de contrarrestar los esfuerzos del ejército del país vecino y llevar a cabo sus actividades de narco-guerrilla que analizáramos más arriba ³⁷. El Departamento de Estado de los EE.UU., en reporte del año 2013, señala y critica la inacción del gobierno venezolano contra los funcionarios de ese gobierno denunciados por el Departamento del Tesoro por participar directamente en el tráfico de drogas y armas.

Es de destacar, sin embargo, que los gobiernos de Venezuela y Colombia comenzaron a mantener conversaciones serias a partir del año 2013 y, particularmente, a darle un alto nivel a dichas negociaciones -(con participación del Presidente Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro)- desde el año pasado lo que ha mejorado en algo la actitud de Venezuela en la cuestión.

C- Cuba

La relación de Cuba con el terrorismo ha estado históricamente signada por su inclusión, en 1982, en la lista de países patrocinadores del terrorismo elaborada por el Departamento de Estado norteamericano. Su ingreso, justificado por la supuesta colaboración con grupos como ETA y las FARC, puso al país a la altura de Irán, Siria y Sudán. Esto, sumado al embargo económico y a la ruptura de relaciones diplomáticas con la principal potencia militar y económica, posicionaron a Cuba en un complejo escenario internacional de absoluto aislamiento ³⁸.

La relación del Gobierno cubano con el terrorismo y el crimen organizado tiene quizá dos instancias fácilmente diferenciables. La primera de ellas durante la década de 1960, en pleno auge revolucionario, como detonante de una oleada de grupos guerrilleros a lo largo del continente americano. La segunda, que llega hasta nuestro tiempo, se trata de un relacionamiento estratégico ideológico con grupos guerrilleros y organizaciones criminales basada en objetivos de

³⁶ .- "U.S. officials have expressed concerns over the past several years about Venezuela's lack of cooperation on antiterrorism efforts, the involvement of senior Venezuelan government officials in supporting the drug and arms trafficking activities of the FARC, and Venezuela's relations with Iran. Since May 2006, the Secretary of State has made an annual determination that Venezuela has not been "cooperating fully with United States antiterrorism efforts" pursuant to Section 40A of the Arms Export Control Act (AECA). The most recent determination was made in May 2014. As a result, the United States imposed an arms embargo on Venezuela in 2006, which ended all U.S. commercial arms sales and retransfers to Venezuela. (Other countries currently on the Section 40A list include Cuba, Eritrea, Iran, North Korea, and Syria, not to be confused with the "state sponsors of terrorism" list under Section 6(j) of the Export Administration Act of 1979. Ver: SULLIVAN, Mark & BEITTEL, June. 2014. Latin America: Terrorism Issues. Congressional Research Service. (p.13)

³⁷.- SULLIVAN, Mark & BEITTEL, June. 2014. Op. cit. p 13.

³⁸ .- De estos 33 años de aislamiento internacional, durante sólo nueve la subsistencia de la URSS y del bloque socialista aportaron cierto alivio a la estrechez de una economía de guerra causada por la permanente agresividad de la política cubana.

posicionamiento político, beneficio económico y muy claramente vinculado a problemas de corrupción del personal adicto al régimen.

Sobre el primer punto, debemos detenernos, al menos brevemente, en el papel desempeñado por Cuba como cuartel general de los principales grupos guerrilleros del continente. Grupos que, a través de sus métodos de combate -(definidos en función de principios ideológicos revolucionarios)- hicieron generalmente difusa la división entre guerrilla y terrorismo, algo que la literatura especializada en conflictos armados tiende a diferenciar con claridad.

Podemos decir, en este sentido, que el método de combate guerrillero es un lugar común en prácticamente todas las grandes campañas revolucionarias, y es por ello que a nadie puede extrañar que los autores más conocidos que han teorizado al respecto sean revolucionarios de un evidente sesgo ideológico como Mao Zedong o Ernesto “Che” Guevara”. La guerra de guerrillas, como tal, se diferencia del terrorismo en función de a quiénes ataca y en qué lugares lo hace. Hoy, sin embargo, lejos ya de los años de la convulsionada década del 60’, es común que las fronteras entre la guerrilla y el terrorismo -(e incluso el crimen organizado)- se borren considerablemente. Podríamos preguntarnos, de forma más que legítima, si en el conflicto en Siria todos los grupos opositores son realmente rebeldes guerrilleros o si, en realidad, incurren también en prácticas terroristas. Es suficiente con que un guerrillero cometa un acto terrorista para que se le pueda calificar como lo segundo.

Cuba fue durante muchos años no solo un Estado que apoyó ideológicamente a los grupos guerrilleros, sino que además les prestó ayuda económica, militar y logística. Esto sin dudas contribuyó a la inclusión de la isla en la “lista negra” de Estados Unidos, y marcó una época signada por la división ideológica de la Guerra Fría, siendo Cuba un enclave fundamental del comunismo soviético en América Latina y el punto de referencia de los grupos revolucionarios que intentaban expandir territorialmente esta ideología.

El segundo momento podríamos ubicarlo en el período de decadencia y disolución de la Unión Soviética, tras el cual Cuba comenzó a tejer nuevas alianzas y relaciones estratégicas en un mundo que, diplomáticamente, le era cada vez más esquivo. Fue así que se reforzaron las relaciones en África y Medio Oriente, y más adelante -(con la llegada de Gobiernos progresistas)- al continente latinoamericano, con la intención de consolidar un bloque ideológicamente “anti-imperialista”. En tanto, las empresas guerrilleras habían fracasado en gran medida, con excepción de algunos casos como las FARC, que mantenían su vigencia en base no ya a reclamos políticos claros, sino a al despliegue de lazos con el crimen organizado y el narcotráfico.

En este marco, Cuba fue un aliado clave para la supervivencia de las FARC. Esto, innegablemente, traza una relación entre el Estado cubano y todas las expresiones bélicas y criminales que hemos mencionado. Guerrilla, terrorismo y crimen organizado forman parte de un complejo esquema en el que durante las últimas dos décadas se ha insertado Cuba.

No podemos dejar de mencionar en este caso, por tanto, la estrecha relación de Cuba con la Venezuela de Hugo Chávez, puesto que esta última también ha

mantenido un relacionamiento estrecho no solo con el narcotráfico, sino además con Gobiernos como Irán.

A pesar de todo lo anterior, Cuba ha tomado en los últimos años, quizás desde 2014 o 2015, un camino sustancialmente distinto al recorrido desde la década de 1960. No solo ha iniciado un esperado proceso de normalización de relaciones con Estados Unidos, sino que se ha constituido como un jugador clave en las negociaciones de paz entre el Estado Colombiano y las FARC, que con mediación de Noruega se vienen realizando desde 2014 en La Habana. Tal es así que la administración Obama retiró a Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo, bajo el entendido de que “...no ha proporcionado ningún tipo de apoyo al terrorismo internacional...” en el último año y ha dado “...garantías de que no apoyará actos de terrorismo internacional en el futuro...”.

IV.- Breve reseña de otras actividades vinculadas a la emergencia de China

Resulta desafiante, o al menos complejo, retratar brevemente las implicancias de la emergencia china en el esquema geopolítico internacional y relacionarla con las actividades tratadas en este trabajo, es decir: el crimen organizado y el terrorismo. Debemos advertir, en primera instancia que, como Estado, China no forma parte deliberada de ninguno de estos “problemas”. Es más, podríamos ubicarlo, a simple vista, casi como “una víctima” de ellos.

Sin embargo, el rol de China en el esquema mundial resulta de difícil descripción, debido, principalmente, a un *modus operandi* que lo convierte en una *rara avis* de la política internacional. Su modelo de inserción política y económica en el escenario mundial ha sido, desde la década de 1990, fuente de recurrentes estudios e investigaciones enfocadas en el carácter pragmático de su creciente influencia esencialmente económica y comercial. China no solo logró convertirse, en los últimos treinta años, en la segunda potencia económica mundial, sino que lo hizo dejando en segundo lugar la preocupación por la búsqueda de la primacía militar que han tenido históricamente las distintas potencias mundiales. No quiere decir esto que los gobiernos comunistas chinos renieguen del poderío militar y, muchos menos, que no pretendan avanzar en esa materia, sino que la primacía económica ha sido alcanzada, en buena medida, por medios que aparecen como “no convencionales”, si los comparamos con otras potencias.

Decimos, en este sentido, que China se mantiene generalmente alejada de los conflictos bélicos internacionales, y su rol nunca es determinante en esta área hasta ahora. Pero el país ejerce el mantenimiento de esta distancia no por incapacidad bélica, sino por una condición que no puede ser dejada de lado. China, a través de su dirigencia política, se considera a sí misma como un actor central en cualquier asunto sobre la faz de la Tierra, aunque mantiene, desde épocas inmemoriales, una actitud de “relativo aislamiento” de los grandes conflictos del mundo global que la aleja, sistemáticamente, de la actitud activamente intervencionista de las potencias tradicionales.

En este marco, la inserción internacional de China se ha dado en primer lugar a través del comercio o, en términos más amplios, de la economía. El país busca socios comerciales en lugar de aliados militares, y no los elige precisamente en

función de cláusulas democráticas sino en evidente apelación a los principios más elementales del realismo político. No importa la condición de las alianzas sino, principalmente, que éstas sirvan a sus intereses ³⁹.

El problema con China es, por tanto, sus intereses y las “dimensiones” de éstos pero, en particular, la sistemática ignorancia y falta de respeto de innumerables principios jurídicos en la consecución de sus objetivos. Es decir, la forma estrictamente instrumental con la que maneja su inserción en el mundo en base a intereses que son, además, profundos, estables y duraderos. Bajo la premisa del más absoluto pragmatismo, China tiene hoy presencia permanente en todas las regiones del mundo donde pueda defender sus intereses, mientras que se aleja sistemáticamente de aquellas zonas sensibles del mundo. En particular, intenta esquivar las zonas o conflictos sensibles para Rusia u Occidente ya que a ambos se ha enfrentado, desde las Guerras del Opio en adelante, por cuestiones tanto comerciales como políticas o ideológicas.

China es un actor agresivo, si entendemos la agresividad como una forma de avanzar en la persecución de sus intereses. Pero no debemos confundir esto con una simple agresividad militar. En la actualidad, China tiene intereses sumamente sensibles y de importancia en dos regiones del mundo⁴⁰. El primero de ellos es el África Subsahariana y, el segundo, el continente latinoamericano.

Los intereses de China en África refieren, por decirlo brevemente, a la presencia de materias primas en general y de materiales sensibles para la elaboración de artefactos tecnológicos, algunos de ellos relacionados con la energía nuclear, balística y comunicaciones. En este sentido China establecen relaciones con Gobiernos nacionales y locales de todo tipo y apoya, de manera abierta, diplomática y financieramente a los regímenes dictatoriales más terribles a cambio del acceso a esas materias primas.

En América Latina, en cambio, los intereses de China tienen que ver con la diversidad de commodities en los que la región se especializa. Desde alimentos como la soja hasta energía en forma de petróleo, la región ofrece una cantidad sustantiva de los insumos básicos que el país asiático requiere para su funcionamiento, marcado por un constante aumento del consumo interno y, por ende, de la demanda internacional.

Según lo plantea Evan Ellis en un documento destinado a la seguridad norteamericana y dado el avance chino en la región, *“China's pursuit of long-term strategic objectives is leading to increase its presence in Latin America, with serious national security implications for the United States. Sustained*

³⁹.- Nadie podrá pretender que ésta y no otra es la conducta de todas las grandes potencias e, incluso, el “*modus operandi*” preconizado por la mas vieja de las teorías de las RR.II., el llamado “realismo”, que todo país, independientemente de su porte, tiene siempre presente cuando opera en la arena internacional. Como veremos enseguida, el caso de China presenta un matiz de interés para este trabajo en lo que hace al manejo de sus instituciones nacionales en el contexto internacional .

⁴⁰ .- Estamos dejando expresamente de lado, los intereses “regionales” de la China en su entorno asiático donde la conducta internacional de la China no se ajusta a lo aquí descrito y viene transformándose rápidamente. Pero el tema de nuestro trabajo son las amenazas que se ciernen sobre América Latina y esta “segunda lectura” de la conducta china no es relevante ni pertinente aquí.

*Chinese economic growth requires ever greater quantities of basic commodities such as petroleum products, coal, iron and steel, and strategic minerals". A lo que agrega, además que "...the pattern of Chinese investment in countries such Argentina, Brazil and Chile suggests that the Asian giant is seeking to assure access to critical commodities by constructing vertically integrated supply networks over which it has leverage"*⁴¹.

Según este documento, fechado en 2005, la inversión china en América Latina es superior a la destinada a los países asiáticos, hecho que demuestra la relevancia estratégica de esta región del mundo. En este sentido puede decirse que la actitud de China en su relacionamiento con los países latinoamericanos sigue, en cierta forma, un patrón similar al descrito en África. Es decir, una organización y estructuración de una política exterior pragmática que, en este caso de Latinoamérica, se mezcla, además, con la tendencia a la "neutralización" del tranquilo desarrollo de los intereses norteamericanos en su propio "patio trasero".

Pero lo que interesa fundamentalmente destacar, por la naturaleza de este trabajo, es el impacto de la baja calidad institucional del régimen chino en los países con quienes se relaciona en su intenso proceso de inserción internacional. Sus millonarias inversiones, punta de lanza de una conquista económica y financiera del espacio geopolítico, traen aparejada la inexorable influencia de una institucionalidad nacional signada por el autoritarismo del Partido Comunista, la arbitrariedad burocrática, la corrupción sistemática, la falta total de controles civiles y la ausencia de respeto total por los Derechos Humanos de su población. El relacionamiento con la China, por ende, introduce -(a veces paulatinamente, a veces de manera acelerada)- elevados niveles de incertidumbre en el régimen institucional de los propios países con los que esta potencia se relaciona. Por apegado que sea ese país al estado de derecho, dada la "escala" de las operaciones internacionales de la China, éstas suelen ser casi siempre de magnitudes poco manejables para los "partenaires" que aquel país elige en África y América Latina.

Los ejemplos de la última década al respecto son sobreabundantes: ¿Qué patente puede ser considerada "segura" si es confiada a la industria china? ¿Qué standards de calidad pueden esperarse de los productos chinos? ¿Qué respeto por los derechos laborales de los trabajadores cabe esperar de los capitales chinos instalados en África? ¿Cuáles son las precauciones medioambientales que respetarán efectivamente las inversiones chinas en África o América Latina? ¿Qué garantía ofrece la política, en ocasiones forzosa, iniciada por China de convertir su moneda en una divisa de reserva internacional, tendiendo salvatajes a países en situaciones crediticias complejas, como ha sido el caso de Argentina?

Estos problemas, del lado de China, son alentados por una corrupción enquistada en el corazón de un régimen que no escapa a los problemas generados por el más terrible autoritarismo. En este sentido, y para los efectos del tema de este trabajo, el autoritarismo chino se torna importante especialmente en su impacto e

⁴¹.- ELLIS, Evan. 2005. "Shaping the Regional Security Environment In Latin America". Strategic Studies Institute. Esta visión de la "amenaza china" se corresponde evidentemente con los objetivos estratégicos de los EE.UU. que, evidentemente, son en muchos casos diferentes de los de los países latinoamericanos.

interacción, que adquiere visos de “amenaza”, para con la calidad institucional del estado de derecho en buena parte del resto del mundo.

Son diversos los autores que manifiestan una fundada preocupación por el impacto que la mala calidad de las instituciones del régimen chino y su sistemática ignorancia del Estado de Derecho tienen, a través de las actividades comerciales, financieras, productivas, etc. sobre países que resultan ser, algunos, relativamente respetuosos del Estado de Derecho en su ámbito interno. Desde luego que, la amenaza que significa la mala calidad de las instituciones chinas, lo es tanto más cuanto son muy pocos los países de África y América Latina que posean instituciones sólidas y Estados de Derechos claramente establecidos.

Hace escasas semanas, el Semanario “Búsqueda” de Montevideo señalaba la evidente coincidencia, durante los últimos quince años, entre un incremento de la presencia de la China en los países de América Latina, el auge económico que usufructuó el sub-continente, y una verdadera “explosión” de la corrupción política y empresarial que estamos viendo estallar, ahora, bajo nuestros ojos en casi todos los países latinoamericanos (Venezuela, Argentina, Brasil, Perú, Chile, Uruguay, etc.)⁴². Desde luego que, como todos sabemos, la corrupción es uno de los atributos reconocidos de un gran número de gobiernos, estados y países de América Latina: lo que no puede ignorarse es que la irrupción de China en el subcontinente coincide exactamente con una verdadera explosión de la corrupción en los países tradicionalmente poco afectos a la honestidad y la aparición de fenómenos significativos de corrupción en aquellos países donde ésta prácticamente nunca había existido o era de carácter claramente marginal.

Pero este inspirado editorial de “Búsqueda” no es para nada un hecho aislado. De hecho, hace ya más de 4 años, nosotros mismos escribíamos, con un colega, un texto⁴³, -(que desgraciadamente permaneció inédito por lo que la posibilidad de reivindicar sus méritos premonitorios son muy escasos sino es que inexistentes)-destinado a plantear, y ello no solamente en referencia a la China, la notoria desprolijidad jurídica y la frivolidad política con la que se estaban llevando a cabo en América Latina la supervisión y regulación del “boom” económico durante la década pasada. Allí intentábamos poner de relieve el previsible impacto jurídico y político que iba a tener un llamativo crecimiento económico -(que no “desarrollo” en sentido estricto)- generado por la sobreabundancia de ingreso de IED, por la explosión de las balanzas comerciales y por el boom del consumo que aquella solía acompañar, y que se expresaba en tasas de crecimiento claramente desmesuradas. Tan desmesuradas que, en lugar de festejarlas como

⁴² .- *“Los miles de millones de dólares que cayeron del cielo durante la “década china” dejaron en América Latina, además de una modesta mejora en la vida concreta de las personas, un verdadero tendal de corrupción. Siempre se robó abundantemente en esta región del mundo. Pero el volumen gigantesco de dinero fresco que entró en este período y la coincidencia de que estuvieran en el ejercicio del poder gobiernos cuya enorme corrupción permanecía oculta bajo el manto sagrado de la “santa izquierda”, está dejando al descubierto un nivel de latrocinio, mentira e inmoralidad pocas veces visto en la historia.”* “Chau, querida”, (17/03/16), PAOLILLO, Claudio in “Búsqueda”, No. 1859, Montevideo.

⁴³.- BONILLA SAUS, Javier e ISERN MUNNE, Pedro. 2011-2012. *“El impacto de las transformaciones económicas sobre el Estado de Derecho y la democracia contemporáneos”*. Depto. Estudios Internacionales FACS – ORT – Uruguay. (Documento inédito).

irresponsablemente se hizo, deberían haber llamado la atención y poner en marcha las alarmas correspondientes entre los especialistas serios ⁴⁴.

Entonces decíamos: “(...) *En la nueva dinámica internacional, China (...) expresa exactamente lo opuesto. Por un lado, sus mecanismos de control internos (Estado de Derecho, institucionalidad formal, pesos y contrapesos, etc.) son débiles. La sociedad civil china no ha podido desarrollar, al menos hasta el momento, mecanismos eficientes para controlar (tácita o explícitamente) el ejercicio arbitrario que la casta gobernante hace del poder. Por otro lado, esa falta de mecanismos de control internos se concatena con una creciente influencia externa*”⁴⁵.

A modo de simple cierre parcial sobre la temática discutida en este punto podemos concluir que, aunque la cuestión de la “amenaza” china dista mucho de articularse directamente con los temas del crimen organizado o del terrorismo, el tema sí se articula con la problemática de fondo que pretende fundar el trabajo: la persistencia de la debilidad del Estado en América Latina. La cuestión no radica en discutir aquí ninguna particular malignidad de la China: la cuestión radica en que, las instituciones de muchos países latinoamericanos no son capaces, por su debilidad intrínseca, de rechazar los procedimientos institucionales de un socio que juega con reglas que no son las de la democracia republicana y liberal.

V.- Conclusiones a propósito de la debilidad de Estado

Este breve análisis sobre la situación del crimen organizado y el terrorismo en América Latina se motiva en la constatación de un problema común a la mayor parte de los países del continente. Es decir, la evidencia de la persistencia de la debilidad del aparato de Estado para protegerse de distintos tipos de “desafíos”. Sean los desafíos que portan las acciones de grupos criminales privados pero con la capacidad bélica suficiente para disputar “espacios de soberanía” sobre porciones del territorio o de la población donde organizan tráficos radicalmente ilegales; sean los que provienen de grupos armados o estados extranjeros que, transformado en grupos terroristas o “estados terroristas”, intervienen en la escena política interna desplegando el terror como herramienta para obtener resultados no deseados por el país víctima. O, por último, los que genera el poder económico de un país extranjero capaz de establecer lazos comerciales y financieros internacionales de un impacto tal que puede desarticular el ordenamiento institucional medianamente estable o, de no existir éste, deteriorar aún las pobres instituciones de alguno de nuestros estados.

Para describir el último punto hemos apelado a abordar, aunque con cierta brevedad, el papel que desempeña actualmente China en el escenario mundial y sus repercusiones. Traducido al lenguaje rawlsiano⁴⁶ - (cuya terminología expresa

⁴⁴ .- Desde luego que hubo más de un economista serio que alertó ante los riesgos derivados del notorio recalentamiento de la mayoría de las economías latinoamericanas. Estas voces tuvieron muy poca escucha ante la cacofonía triunfalista del populismo reinante y su reconocida irresponsabilidad de manejarse con nada parecido a cierta perspectiva histórica.

⁴⁵.- Op. cit, pp. 19

⁴⁶.- RAWLS, John. “*El derecho de gentes*”. En: Isegoría (16): pp. 5-36, 1997. En este artículo, que luego se convirtiera en un polémico libro, el autor realiza una jerarquización de las sociedades en base a una concepción de “decencia” entendida como el límite a la tolerancia de la diversidad en el sistema internacional. Se desprende, de esta provocadora idea, que todos aquellos Estados que no respeten los

con nitidez lo que hemos intentado mostrar)– , nos referimos a estados cuyo accionar en el orden internacional atenta contra la “decencia” necesaria para asegurar un respeto a las normas básicas de convivencia que el propio sistema internacional ha decidido imponerse a sí mismo. Tomando en cuenta desde los derechos humanos hasta los reglamentos comerciales, pasando por el ordenamiento institucional interno, China se comporta como una “sociedad no decente” en cuanto al respeto por los derechos humanos y las libertades básicas en su territorio, fomentando, además, diversas formas de opresión política y militar, como es el caso del régimen norcoreano o la ausencia de institucionalidad en países del África Subsahariana, donde se extraen importantes materiales para la producción de artefactos tecnológicos⁴⁷.

Comprar voluntades a través del soborno y la extorción para manejar las relaciones internacionales es un rasgo presente en la “diplomacia” china. En este sentido, los fingidos “salvatajes” económicos a países de América Latina, como es el caso de Argentina, Guatemala e incluso Cuba tienen como contrapartida una penetración institucional, una transformación silenciosa de las estructuras y un impacto incalculable en los resultados y el desempeño de las instituciones sociales. La corrupción se extiende como un sigiloso virus que sólo llama la atención del ciudadano medio cuando es demasiado tarde para combatirla o, en el peor de los casos, demasiado tentadora como para rechazarla.

No puede extrañarnos, por ende, que de manera terriblemente paradójica América Latina sea un continente carente de conflictos bélicos internacionales y, aun así, constituya una de las regiones con mayores índices de violencia social y política del planeta. Es en este sentido que, ante la debilidad del Estado a la hora de cumplir con sus cometidos centrales, el poder desmesurado de muchas organizaciones del crimen organizado o de grupos terroristas termina acentuando la deslegitimación de actividades estatales que, por su baja eficacia, ya tenían dificultades para ser aceptadas por la población. Ello torna evidentemente complejo el control sobre las actividades de estos grupos criminales y/o terroristas. que bien podrían tener objetivos en la región o, como se sospecha, podría ser favorecidos por estas debilidades a la hora de recaudar fondos y establecer intercambios de diversa índole con grupos criminales locales o, peor aún, con Estados que le han abierto las puertas por motivos que oscilan entre lo puramente ideológico y el mero beneficio económico.

Debe ser destacado, como un hecho positivo, la exclusión de Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo elaborada por Estados Unidos. El acercamiento entre ambas naciones, luego de medio siglo de enemistad, podría significar uno de los cambios más relevantes en materia de seguridad en el continente americano. En primer lugar por la superación de uno de los más

derechos humanos no podrán acceder a la categoría de “decentes”. Esto comprende también a aquellos estados cuyos accionar fomenta la inestabilidad en otras regiones del mundo. En el caso de China, la regla de la decencia se incumple por partida doble, tanto en el ordenamiento interno como en su relacionamiento internacional.

⁴⁷.- “Lo más probable es que en las sociedades más pobres los mayores males sociales sean un gobierno opresivo y unas élites corruptas, al igual que el sometimiento de las mujeres con base en una religión no razonable y la resultante superpoblación en relación con lo que la economía puede sostener decentemente. No hay tal vez sociedad alguna en el mundo cuyo pueblo, razonable y racionalmente gobernado en armonía con su economía y sus recursos, no pueda llevar una vida decente y digna”, sostiene John Rawls. Op. Cit. pp. 28.

persistentes resabios de la Guerra Fría. Pero, además, por el rol articulador que ha comenzado a desempeñar Cuba, especialmente en lo que respecta al proceso de paz entre las FARC y el Estado colombiano.

Vivimos, en los últimos 15 años, un período de descoordinación y desconfianza que recorrió todo el continente americano. Tras los atentados de setiembre de 2001, se procesó una centralización de los esfuerzos en materia de seguridad, por parte de Estados Unidos, que tuvo como foco Oriente Medio, descuidando de forma ostensible las relaciones estratégicas con sus vecinos del sur. Más aun, en el mismo período se produjo una multiplicación de los gobiernos progresistas en América del Sur, cuyas consecuencias en materia de seguridad hemisférica fueron claramente negativas. La relación con Estados Unidos no solo se enfrió, sino que en muchos casos se profesó un antiamericanismo de corte antiimperialista, sostenido con perseverancia por varios líderes populistas de la región.

Debe sumarse a esto los lazos diplomáticos tendidos a países como Irán, Libia y Siria, que permitieron, según reportes de inteligencia, un incremento de la actividad relacionada con grupos terroristas como Hezbollah, llegándose al extremo de facilitar un acuerdo entre Argentina e Irán que impediría definitivamente cerrar las heridas abiertas por el terrorismo, dos veces reiterado, en la década de 1990.

En todo este tiempo, los esfuerzos regionales en materia de seguridad han sido aislados y descoordinados. Cada Estado enfrenta su problemática, proveniente generalmente de distintas modalidades de crimen organizado, mientras que no existen estrategias ni líneas de acción claramente identificables. En este marco, la emergencia de China ha intensificado los negocios con el sureste asiático, pero trae consigo, al mismo tiempo, la mala calidad de sus instituciones y un manifiesto pragmatismo en la persecución de sus intereses estratégicos. Esto, si bien no implica una amenaza directa ni claramente identificable, podría significar un complejo desafío a la institucionalidad de la región, fragmentada y descoordinada en materia de combate al crimen organizado.

Concluimos, por tanto, que si bien existen avances en el fortalecimiento del Estado en la lucha contra amenazas como el narcotráfico o el terrorismo -(hemos destacados los casos de Colombia y Cuba)-, las amenazas son permanentes en tanto no existe un abordaje conjunto y coordinado a tal problemática. La inestabilidad de Venezuela tras el fracaso electoral del chavismo y el ensimismamiento de Brasil ante la monumental crisis política y económica que lo atraviesa, constituyen luces rojas que será necesario tener en cuenta en el futuro inmediato. Además, la opción de Estados Unidos por situar sus intereses geoestratégicos en acuerdos comerciales como el Transatlántico o el Transpacífico hacen prever que América Latina tampoco será una de sus prioridades por un cierto período de tiempo.

VI.- BIBLIOGRAFIA

- BORNSTEIN, Pablo.** 2011. Actividades del terrorismo islámico en América Latina. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n° 30. Programa Medio Oriente.
- BONILLA SAUS, Javier e ISERN MUNNE, Pedro.** 2011-2012. El impacto de las transformaciones económicas sobre el Estado de Derecho y la democracia contemporáneos. Depto. De Estudios Internacionales FACS – ORT – Uruguay. (Inédito)
- BRUM, Pablo.** 2014. A propósito del terrorismo. *Letras Internacionales*, año 7, N° 177, ISSN: 1688 – 4302. Online:<http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/177/en1.html>
- BUNKER, Robert & SULLIVAN, John P.,** “Cartel Evolution Revisited: Third Phase Cartel Potentials and Alternative Futures in Mexico,” *Small Wars & Insurgencies*“, vol. 21, no. 1, Marzo 2010.
- CRS Report R41349,** U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond, por **Ribando Seelke, Clare** and **Finklea, Kristin.**
- CRS Report R41576,** “Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence”, por **Beittel, June S.** y **CRS Report R42917,** “México: Background and U.S. Relations”, por **Ribando Seelke, Clare.**
- ELLIS, Evan.** 2005. Shaping the Regional Security Environment In Latin America. Strategic Studies Institute.
- FARAH, Douglas.** 2012. Transnational Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.
- HOGUE, James, F. & ROSE, Gideon,** (2005), “*Understanding the War of Terror*”, New York, Ed, Foreign Affairs/Council on Foreign Relations.
- HUDSON, R.,** (2010), “*Terrorist and organized crime groups in the Tri Border-Area of South America*” . Federal Research Division, Library of Congress, Washington, D.C.
- LOGAN, Samuel & SULLIVAN, John P.,** “The Gulf-Zeta Split and the Praetorian Revolt”, International Relations and Security Network, 2010.
- LOVELACE, Douglas, C. Jr,** “*A Perverse Manoeuvre in Argentina*” publicado en el Latin News Daily con fecha 28 de febrero de 2013.
- MAALOUF, Amir,** 2001. “*Les Identités meurtrières*”, Le Livre de Poche, Paris.
- MEJÍA GIRALDO, Camilo,** “Arrest of FARC’s Pacific Narco Boss Shine Light on Rebel Drug Ops”, in “*InSight Crime, Organized Crime in the Américas*“, July 22, 2014.
- NORIEGA, Roger, F.** (Feb. 2012), “*Iran’s Gambit in Latin America*”. Commentary 00102601, Vol. 133, Fascículo 2. EBSCOhost.
- PAOLILLO, Claudio,** “*Chau, querida*”, (17/03/16), in “*Búsqueda*”, No. 1859, Montevideo. (Ver Online: <http://busqueda.com.uy/nota/chau-querida>, Consulta 24/03/2016).
- ROTBERG, Robert, I. ,** “Failed States, Collapsed States, Weak States. Causes and Indicators”. *Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C., Brookings Institution, January, 2003.
- RAWLS, John.** El derecho de gentes. En: Isegoría (16): pp. 5-36, 1997.
- STEINITZ, Mark S.** (2003) “*Middle East Terrorist Activity in Latin America*”, CSIS, Policy Papers on the Americas, Vol. XIV, Study No.7.

SULLIVAN, Mark & BEITTEL, June. 2014. Latin America: Terrorism Issues. Congressional Research Service. (p.13)
WILKINSON, Tracy, *“Suspect Says Mexico Casino Fire Set Over Unpaid Extortion Money”*, “Los Angeles Times”, August 29, 2011.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales