



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

**POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SEGURIDAD
HEMISFÉRICA: ESTRATEGIA DEL COMANDO SUR PARA CHILE-
COLOMBIA EN EL PERÍODO 2001-2021**

**UNITED STATES' FOREIGN POLICY AND HEMISPHERIC
SECURITY: US SOUTHERN COMMAND STRATEGY FOR CHILE
AND COLOMBIA BETWEEN 2001-2021**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN ESTUDIOS
INTERNACIONALES

VALERIA ANDREA FUENTES CONCHA

PROFESOR GUÍA:

JOSÉ ALBERTO MORANDÉ LAVÍN

SANTIAGO DE CHILE

29 DE DICIEMBRE DE 2023

Resumen

Los ataques terroristas llevados a cabo el 11 de septiembre del 2001 en contra del World Trade Center en los Estados Unidos impulsaron una evolución de su política exterior para enfrentar las amenazas globales a las que el país se veía expuesto. El presente trabajo muestra la evolución de la política exterior del país norteamericano a partir de ese evento, y desde una perspectiva regional, enfocándose en su relación con dos de sus socios del hemisferio occidental, estos son los casos de Chile y Colombia. Se presenta la visión que los Estados Unidos han tenido sobre las mencionadas amenazas globales y sus manifestaciones en la región, en forma de Crimen Organizado Transnacional, terrorismo y migración irregular.

La seguridad de los Estados Unidos fue transversal para las administraciones de George W. Bush, Barack Obama y Donald J. Trump, a pesar de que su visión sobre cómo alcanzarla se diferencia. En línea con los valores realistas de las relaciones internacionales propuestos por Kenneth Waltz y John Mearsheimer, y los liberales de Michael Doyle y Robert Keohane, el presente trabajo muestra identificación de cada expresidente con estas teorías y perspectivas, al mismo tiempo estableciendo un vínculo con los valores propuestos por Bruce Jentleson en su modelo de las 4 P – Poder, Prosperidad, Paz y Principios – como un eje principal que permite determinar las prioridades de cada uno y sus respectivos gobiernos en torno a la seguridad en el hemisferio, y explicando el enfoque de sus administraciones desde los niveles de análisis propuestos por el realista Kenneth Waltz.

Palabras Clave: Comando Sur, Estados Unidos, Amenazas, Chile, Colombia

Abstract

The terrorist attacks carried out on September 11th in 2001 against the World Trade Center in the United States drove the evolution of the country's foreign policy to face the global threats to which it was exposed. The present body of work shows the evolution of the North American country's foreign policy as a result of said event, and from a regional perspective, focusing in their relationship with two of their partners in the Western Hemisphere, Chile and Colombia. Their perspective of the global threats mentioned and their regional manifestations, as Transnational Organized Crime, terrorism and irregular immigration, is also presented.

The security of the United States was common for the administrations of George W. Bush, Barack Obama and Donald J. Trump, although their vision to achieve it is different. In line with realist values of international relations proposed by Kenneth Waltz and John Mearsheimer, and liberals Michael Doyle and Robert Keohane, this body of work shows the former presidents' alignment with the aforementioned theories and perspectives, and linked with the values proposed by Bruce Jentleson in his 4 P's model – Power, Prosperity, Peace and Principles – as a major centerpiece, allowing for the determination of the priorities of each one and their respective governments regarding security in the hemisphere, as well as explaining the focus of their administrations from realist Kenneth Waltz's levels of analysis.

Key Words: Southern Command, United States, Threats, Chile, Colombia

INDICE

Listado de Abreviaciones	5
Capítulo I Introducción	7
1.1 Formulación del problema	7
1.2 Hipótesis	9
1.3 Objetivo General	10
1.4 Objetivos Específicos	10
1.5 Metodología	10
Capítulo II Marco Conceptual	11
2.1 Política exterior y Estrategias de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Modelo de Jentleson)	11
2.2 Política exterior y seguridad hemisférica según el enfoque Realista en las Relaciones Internacionales	15
2.3 Política exterior y seguridad hemisférica según el enfoque liberal en las Relaciones Internacionales	19
Capítulo III Interés Nacional y las Amenazas Hemisféricas para los Estados Unidos. 25	
• Terrorismo	31
• Crimen Organizado Trasnacional	32
• Migración Irregular	34
3.1 George W. Bush (2001-2009)	38
• Terrorismo	43
• Crimen Organizado Transnacional	47
• Migración Irregular	50
3.2 Barack Obama (2009-2017)	52
• Terrorismo	56
• Crimen Organizado Trasnacional	59
• Migración Irregular	62

3.3 Donald J. Trump (2017-2021)	64
• Terrorismo	68
• Crimen Organizado Trasnacional	69
• Migración Irregular	71
Capítulo IV Comando Sur y Estrategias de Seguridad Hemisférica	73
4.1 Propuestas multilaterales y binacionales con el Comando Sur	73
4.2 Agenda con Chile y Colombia	76
Capítulo V Conclusiones	97
Referencias Bibliográficas:	102
Anexos	114

LISTADO DE ABREVIACIONES

ACNUDH - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

AUC – Autodefensas Unidas de Colombia

CAA – *Conference of the American Armies* o Conferencia de Ejércitos Americanos

CeCOT – *Center for Studies on Transnational Organized Crime*

COT – *Transnational Organized Crime* o Crimen Organizado Transnacional

DEA – *Drug Enforcement Agency* o Administración de Control de Drogas

DHS – *Department of Homeland Security* o Departamento de Seguridad Territorial

DNI – *Office of the Director of National Intelligence* u Oficina del Director de Inteligencia Nacional

DoD – *Department of Defense* o Departamento de Defensa

DoS – *United States Department of State* o Departamento de Estado de los Estados Unidos

ELN – Ejército de Liberación Nacional de Colombia

ESN – *National Security Strategy* o Estrategia de Seguridad Nacional

FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FARC-EP – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular

FBI – *Federal Bureau of Investigation* o Buró Federal de Investigaciones

FEMA – *Federal Agency of Energy Management* o Agencia Federal de Gestión de Energía

FFAA – Fuerzas Armadas

FTO – *Foreign Terrorist Organizations* u Organizaciones Terroristas Extranjeras

IED – *Improvised Explosive Device* o Artefacto Explosivo Improvisado

IPI - *International Peace Institute*

JIDA/JIDO – *Joint Improvised-Threat Defeat Organization*

MEDRETE – *Medical Readiness Training Exercises*

MINUSTAH – Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

NSHS – *National Strategy for Homeland Security* o Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial

OCDE – *Organization for Economic Cooperation and Development* u Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCTs – *Transnational Criminal Organizations* u Organizaciones Criminales Transnacionales

OEA – *Organization of American States* u Organización de los Estados Americanos

ONU – Organización de las Naciones Unidas

OSCE – Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

OTAN – *North Atlantic Treaty Organization* u Organización del Tratado del Atlántico Norte

PKO-A – *Peacekeeping Operations America*

RIMPAC – *Rim of the Pacific*

SL – Sendero Luminoso

TLC – Tratado de Libre Comercio

UNODC – *United Nations Office for Drugs and Crime* u Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen

UNSC – *United Nations Security Council* o Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

USAID – *United States Agency for International Development* o Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

USIP – *United States Institute of Peace* o Instituto de Paz de los Estados Unidos

USSOUTHCOM/SOUTHCOM – *United States Southern Command* o Comando Sur de los Estados Unidos

Capítulo I Introducción

1.1 Formulación del problema

Determinar cómo ha evolucionado la política exterior y estrategia de seguridad de los Estados Unidos en cuanto a su interés en el hemisferio occidental, durante los últimos 20 años, permite comprender las prioridades regionales y entender de qué manera el país del norte ha abordado los distintos desafíos nacionales e internacionales de su política exterior en el hemisferio occidental. Es decir, cómo ha percibido y ha debido enfrentar diferentes amenazas, dentro de las cuales encontramos el terrorismo, el fenómeno migratorio irregular, narcotráfico; y desafíos como la cooperación regional, entre otros.

Respecto del enfrentamiento de las amenazas percibidas en el hemisferio, en especial tratándose de la región latinoamericana, es el Comando Sur de los Estados Unidos la organización responsable de planificar contingencias, operaciones y cooperación en materia de seguridad en su área de responsabilidad asignada (“About Us”, s.f.), e incluye en su área de competencia a los países como Chile y Colombia (“Area of Responsibility”, s.f.).

La complejidad estratégica y el interés nacional de la política exterior de los Estados Unidos puede ser abordado según Bruce Jentleson a partir del análisis e interacción dinámica de las cuatro categorías que componen la identidad nacional de su política exterior, a saber, Poder, Paz, Prosperidad y Principios (Jentleson, 2013). Estas categorías analíticas y explicativas serían congruentes con las iniciativas de cooperación del Comando Sur, cuya importancia radica en la capacidad para llevar a cabo acciones que promueven conjuntamente la seguridad y bienestar de la región, así como los intereses estratégicos de los Estados Unidos en la misma. Cabe recordar que los Estados Unidos promueven un rol de liderazgo e influencia en la seguridad hemisférica, y Chile junto a Colombia, forman parte de esta estrategia. Es por ello, que se propone seleccionar ambos casos en el estudio, en especial si se considera la agenda de seguridad hemisférica y el cumplimiento de ambos Estados en “las condiciones en el hemisferio occidental que favorecen la cooperación, entre ellas [destacando] que los países gozan de sistemas políticos democráticos y economías de mercado abiertas a los flujos del comercio internacional” (Benítez, 2003).

En virtud de lo anterior, el Comando Sur señala como desafíos extra-hemisféricos que incrementen la integración y exportación de prácticas idóneas de seguridad a los socios de Asia y el Pacífico, como Chile y Colombia (“Estrategia del Teatro 2017-2027”, 2017). Por su lado, Chile y Colombia, mencionan respecto a la seguridad del hemisferio que “las Fuerzas Armadas y de Seguridad en las Américas regularmente deben jugar un papel de apoyo” (“Libro de la Defensa Nacional de Chile”, 2017), y que “es un compromiso de toda la región, el cual debe evidenciarse con una participación en espacios de discusión e intercambio” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2000).

En la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos del 2002, 2006 y 2015 Chile y Colombia han sido mencionados, respecto al desarrollo de estrategias donde formarán parte de coaliciones flexibles que comparten sus prioridades, con el objetivo de promover “un hemisferio verdaderamente democrático donde [su] integración impulse la seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza” (“Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos”, 2002). De esta forma, se refuerza en esta misma estrategia el compromiso de fortalecer las instituciones democráticas en Colombia, y para el 2006, en el mismo instrumento, lo reconoce como “un aliado democrático que está luchando contra el ataque constante de terroristas Marxistas y traficantes de drogas” (“Estrategia de Seguridad Nacional”, 2006; p. 15). En 2015 se apunta al apoyo en la resolución de conflictos entre Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, como parte de los objetivos de los Estados Unidos para la cooperación en materias económicas y de seguridad en las Américas (“Estrategia de Seguridad Nacional”, 2015; p. 28).

Por otro lado, las intenciones de consolidar un Tratado de Libre Comercio con Chile son expresadas en la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002, donde se señala que el tratado forma parte de la estrategia comprensiva de Estados Unidos para la promoción del libre comercio (“Estrategia de Seguridad Nacional”, 2002; p. 18). El foco en la apertura de mercados e integración de países desarrollados se manifiesta en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2006 (p. 28), donde Estados Unidos “impulsará la visión de un área de libre comercio de las Américas”, considerando como un objetivo adicional el completar y poner en vigor un TLC con Colombia (“Estrategia de Seguridad Nacional”, 2006; p. 28). El Tratado con Chile entró efectivamente en vigor el 2004, y con Colombia en 2012.

Es importante investigar el periodo 2000-2021 debido al punto de inflexión que ha tenido al principio de este periodo la discusión sobre la seguridad global y regional. Lo anterior hace referencia al atentado del 11 de septiembre del 2001 al *World Trade Center* en Nueva York, y otros acontecimientos que fortalecieron la estrategia norteamericana contra las amenazas (organizaciones criminales transnacionales, narcoterrorismo, migración irregular, entre otros) que se encontraban en la región hemisférica del sur. De esta manera, a lo largo del trabajo, se habrán analizado mandatos presidenciales tanto de republicanos como demócratas, proporcionando información sobre cómo ha evolucionado la seguridad regional y cómo se han adaptado las estrategias y políticas de seguridad a las nuevas amenazas y desafíos comprendiendo con mayor profundidad la política exterior de los Estados Unidos hacia la región. Finalmente, Chile y Colombia han sido seleccionados para la investigación debido a su posición geográfica y experiencia en seguridad contra las amenazas identificadas por parte de los Estados, países que además han llevado a cabo iniciativas de cooperación regional. Las preguntas de investigación son: ¿Cuáles son los rasgos más sobresalientes y determinantes del interés nacional en la política exterior de los Estados Unidos presentes en el desarrollo de la estrategia de seguridad hemisférica del Comando Sur con relación a Chile y Colombia, durante de las primeras décadas del siglo XXI?, y ¿Qué efectos e influencia en la política hemisférica de seguridad se observan a partir de las experiencias de la cooperación con Chile y Colombia?

1.2 Hipótesis

Este trabajo toma como punto de partida, que la estrategia de seguridad hemisférica de los Estados Unidos en el marco de la política exterior se ve influenciada por factores estructurales y permanentes en términos del interés nacional a nivel doméstico y regional. No obstante, las distintas administraciones estadounidenses a estudiar durante el periodo de la investigación pueden presentar cambios sobre la base de fenómenos coyunturales en el plano nacional y hemisférico. Estos posibles cambios afectarían a cada gobierno en función de sus respectivas orientaciones políticas e ideológicas y de los insumos provenientes de las relaciones multilaterales y bilaterales con el hemisferio occidental. En este sentido algunos actores del continente sudamericano podrán constituir ejemplos de retroalimentación estratégica para los Estados Unidos. De ahí que como hipótesis de trabajo se postula que las

relaciones hemisféricas con Colombia y Chile representarían casos emblemáticos de socios estratégicos de interés nacional para las políticas de seguridad continental de Estados Unidos en América del Sur, en el período 2001-2021.

1.3 Objetivo General

Analizar y evaluar la influencia de los intereses nacionales de la política exterior de los Estados Unidos en la estrategia de seguridad hemisférica y su alcance y proyección en las relaciones con Chile y Colombia, a través del Comando Sur en el período 2001 - 2021.

1.4 Objetivos Específicos

- 1) Identificar y explicar los elementos de continuidad y cambio del interés nacional de la política exterior presentes en la ESN durante el período de estudio.
- 2) Analizar y determinar las políticas de seguridad estratégicas compartidas e implementadas con Chile y Colombia e implementadas por el Comando Sur.
- 3) Comparar y verificar la aplicación y evaluación del desarrollo de las políticas institucionales de seguridad hemisférica en el marco de las interacciones con Chile y Colombia a nivel multilateral y bilateral.

1.5 Metodología

La investigación se abordará a partir de un enfoque histórico descriptivo, en el marco de un estudio analítico-empírico acerca de las características más sobresaliente del proceso de evolución de las estrategias del interior de los Estados Unidos en la seguridad hemisférica. Más específicamente y en este ámbito, los casos de Chile y Colombia serán estudiados en su dimensión estratégica hemisférica como casos de análisis y comparación respecto del desarrollo creciente, interdependiente y funcional a una estrategia hemisférica de seguridad compartida. Desde el punto de vista analítico, se recurrirá a la clasificación de Kenneth Waltz sobre niveles de análisis en la política exterior. En otras palabras, los niveles sistémicos, del Estado nación y del liderazgo individual jugarán un papel orientador tanto en los enfoques explicativos como en la evaluación de los condicionantes estructurales y coyunturales para la verificación de los cambios y continuidades de la política hemisférica de seguridad. Para los efectos comparativos se recurrirá a las categorías de interés nacional de los Estados

Unidos elaboradas a través de las cuatro P de Jentleson y su aplicabilidad al estudio propuesto.

Para el tratamiento metodológico sobre el contenido y análisis de las materias a investigar, se recurrirá a fuentes de información explicativa como documentos oficiales de gobierno de los países seleccionados, como la ESN de cada administración de los Estados Unidos. Del mismo modo se recurrirá a artículos especializados, libros y publicaciones sobre la materia como entrevistas semi-estructuradas a expertos de política exterior y estratégicos tanto de Chile, Estados Unidos y Colombia. Finalmente, se visitará la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos en Washington D.C., con el objetivo de trabajar con fuentes directas e información especializada.

Capítulo II Marco Conceptual y Explicativo

2.1 Política exterior y Estrategias de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Modelo de Jentleson)

Richard Fagen, define la política exterior de los Estados Unidos, como las “acciones concretas directamente relevantes a los asuntos internacionales realizadas por aquellos con poder oficial para hablar y actuar en nombre del gobierno de los Estados Unidos” (Fagen, 1976; p. 3). Es relevante considerar además que la política exterior no solo son actos emanados desde el gobierno, sino que también “el resultado de coaliciones de actores y grupos de interés nacionales e internacionales” (Neack, 2002; p. 8).

De esta forma se puede observar que la política exterior de los Estados Unidos incorpora tanto temas de política nacional como internacional. La política exterior regional del siglo XXI se ha direccionado principalmente hacía la seguridad hemisférica, incorporándose en consecuencia, en el foco central del presente trabajo. Para el análisis de política exterior, utilizaremos la propuesta formulada por Bruce Jentleson sobre los intereses estratégicos del país del norte a partir de las “cuatro P’s” Poder, Paz, Prosperidad y Principios, las cuales corresponden a los objetivos principales que identifican el interés nacional en las estrategias de seguridad y política exterior de los Estados Unidos. De esta forma, “el interés nacional casi siempre combina dos o más de las ‘4 P’s’”, las cuales “aunque a veces son

complementarias (...), con mayor frecuencia presentan intercambios y tensiones, y a veces desacuerdos mayores” (Jentleson, 2013; p. 8-9).

La política exterior de los Estados Unidos, así como también su enfoque en la seguridad hemisférica, mantienen una estrecha relación con sus intereses nacionales, y pueden ser entendidos desde la relación entre las categorías propuestas por Bruce Jentleson sobre el Poder, Paz, Prosperidad y Principios; con las teorías de las relaciones internacionales, concepción del sistema internacional y las principales políticas asociadas a cada categoría de Jentleson. Es producto de lo anterior que el análisis de la política exterior estadounidense no se puede explicar mediante una única categoría, sino que a partir de las confluencias e interacciones entre ellas.

Para cada una de estas variables se postula su sustentación teórica en los enfoques o perspectivas de las Relaciones Internacionales a partir del cual se establecen las prioridades conforme al tema a abordar de la política exterior, principalmente a través de la explicación que aportan y contrastan los paradigmas disciplinares del realismo y liberalismo en la política exterior estadounidense.

Como consecuencia de lo anterior, se trabajará con representantes de cada escuela, Michael Doyle y Robert Keohane desde la perspectiva liberal; y Kenneth Waltz y John Mearsheimer desde la tradición realista.

Se puede establecer un paralelo entre la categoría del *Poder* de Bruce Jentleson con la perspectiva de John Mearsheimer, quien, bajo la vereda del realismo ofensivo, sostiene que “tiene buen sentido estratégico para los Estados el obtener el mayor poder posible (...)”, ya que “el tener un poder desbordante es la mejor forma de asegurar la propia supervivencia” (Mearsheimer, 2013; p. 72). Del mismo modo, desde el punto de vista liberal, se puede establecer un vínculo entre los regímenes internacionales de Robert Keohane como una medida de buscar la *Prosperidad* planteada por Jentleson, entendida a través de la cooperación económica. En este sentido, Keohane señala “la importancia que tienen los regímenes para la cooperación respalda la afirmación institucionalista (...) de que las instituciones internacionales ayudan a concretar los intereses comunes de la política mundial” (1984). Keohane agrega, sin embargo, que “los Estados son actores egoístas y

racionales (...). Las instituciones son necesarias, incluso con estas premisas restrictivas, para lograr los propósitos *estatales*” (1984; p. 303).

Por su lado, Michael Doyle (1983, citado en Art & Jervis, 2006) señala que, en referencia al enfoque liberal, “los Estados poseen el derecho de ser libres de la intervención extranjera”, agregando que la libertad ejercida por los ciudadanos otorga a sus Estados representantes “el derecho a ejercer la independencia política” (p. 85). Doyle señala además que existe una predisposición a evitar el conflicto entre países liberales, actitud que no se manifiesta igual en la relación con Estados no liberales. Lo anterior permite establecer un paralelo con la actitud y estrategias en materias de seguridad llevadas a cabo por los Estados Unidos. Lo expuesto por Doyle encuentra un complemento en los planteamientos de Laura Neack, quien utiliza en *análisis a nivel de sistema* para explicar las relaciones entre estados. Neack explica que “el nivel de sistema explora relaciones bilaterales (Estado a Estado), asuntos e interacciones regionales, y asuntos globales e interacciones multilaterales entre Estados” (Neack, 2002; p. 12), agregando también que “la sociedad internacional también debería ser fundada sobre principios que respeten los derechos de Estados individuales y autodeterminantes, y sirvan al bien común. La política internacional, entonces, es caracterizada por [...] la armonía entre actores internacionales” (Neack, 2002; p. 20), similar al enfoque liberal.

El realismo enfatiza lo “difícil que es estar seguro en un mundo anárquico, y bajo este tipo de condiciones se puede esperar que los Estados busquen formas de defenderse a sí mismos sin amenazar a otros” (Waltz, 1979. Citado en Reus-Smit & Snidal, 2008; p. 139), esto debido a que según Neack “todos los Estados tienen la misma motivación operacional – proteger el Estado (el interés nacional) mediante la adquisición de mayores y mayores cantidades de poder” (2002; p. 20). Esta anarquía provoca que los Estados, “estando particularmente expuestos a un ataque, están deseosos de establecer el principio de que un ataque sobre ellos es una cuestión que concierne a otros Estados mejor situados” (Carr, 2004; p. 47). Por consecuencia, la primera prioridad estatal “es la identificación de la propia supervivencia” (Bartolomé, 2006; p.26).

El marco a partir del cual se enfocará esta tesis será el realismo político con la complementación de una revisión del enfoque liberal respecto de los márgenes de acción que

permiten los Estados en el plano hemisférico tanto en la arena bilateral como multilateral. Recurriremos a los referentes anteriormente mencionados como estudiosos de la disciplina, debido a que sus planteamientos permiten la reflexión a partir de la deconstrucción de instituciones y la interpretación de ella en función de los enfoques del realismo político y el liberalismo institucional en su visión clásica. A través de ello además se facilita la comprensión de los objetivos y la lógica de seguridad de los Estados Unidos a través del Comando Sur integrado por sus FF. AA., considerando que esta seguridad “recae en la ‘multiplicidad de intereses’ y el grado de seguridad ‘dependerá en el número de intereses’” (Morgenthau, 1948; p. 129) manifestados por la sociedad estadounidense en su conjunto.

Sustentaremos el análisis y contenidos de estas estrategias tomando en cuenta el peso específico que pueda tener cada una de ellas sobre la base de los objetivos que plantee sobre seguridad, el Comando Sur de los Estados Unidos.

Ahora bien, para comprender cómo funciona la Política Exterior de Estados Unidos, es necesario tener en consideración que, en su artículo dos, sección dos, la Constitución de los Estados Unidos define al presidente como el Comandante en Jefe de las FF. AA., y por tanto a través de ese cargo, se le han otorgado otro tipo de competencias (“The Constitution of the United States of America”, 1789). En ese sentido, es también el principal actor en política exterior norteamericana. En ese sentido, el Consejo de Seguridad Nacional es donde se toman las decisiones en materias de política exterior y defensa. Además, tiene la facultad de coordinación de todas las agencias (de todas las oficinas y de los departamentos del Ejecutivo) (“National Security Council”, s.f.).

En línea con sus objetivos de política exterior, es que Estados Unidos brinda apoyo a la región Latinoamericana en materias de seguridad mediante el Comando Sur, el cual a través de su declaración de postura pretende “apoyar, en lugar de liderar, a otras agencias y países de la región. La cooperación en materia de seguridad (...) involucra programas clave utilizados por SOUTHCOM para promover los objetivos de Estados Unidos en la región” (Congressional Research Service, 2022). Lo manifestado en las declaraciones del Comando Sur se sustenta además en la idea de principios de Jentleson, principalmente debido a la idea de que “promover la democracia promueve la paz, porque las democracias no se declaran la

guerra entre sí. Dicho de otra forma, el mundo podía ser más seguro por la democracia” (Jentleson, 2013; p. 17).

Con este fin, el Comando Sur se establece como el “responsable de la cooperación de seguridad del Departamento de Defensa en las 45 naciones y territorios de América Central y del Sur y el Mar Caribe, un área de 16 millones de millas cuadradas” (Pellerin, 2016). Chery Pellerin (2016) considera que en la región latinoamericana “los Estados Unidos tienen oportunidades significativas, amigos y relaciones duraderas con países que ven a los Estados Unidos como el socio de seguridad preferente”, siendo además una región donde el área de responsabilidad del Comando Sur “se ha caracterizado por la ausencia del conflicto armado constante entre naciones (...) pero no es una región que no presente desafíos”. Así, Latinoamérica se presenta como una región útil para los objetivos de los Estados Unidos en cuanto a la promoción de la democracia, paz y prosperidad en el hemisferio.

2.2 Política exterior y seguridad hemisférica según el enfoque Realista en las Relaciones Internacionales

Kenneth Waltz, en su obra "Theory of International Politics" (1979), establece el neorrealismo estructural como una teoría central del realismo. En su enfoque, centra la estructura del sistema internacional, especialmente en la distribución del poder entre los Estados. Según el autor, los Estados buscan sobrevivir en un sistema anárquico y se comportan en función de las posiciones relativas de poder en el sistema internacional. La política exterior, desde su perspectiva, está influenciada principalmente por la necesidad de asegurar la supervivencia y maximizar la seguridad del Estado en un entorno competitivo.

En su obra "The Tragedy of Great Power Politics" (2001), John Mearsheimer articula la teoría del realismo ofensivo, una perspectiva que destaca la tendencia natural de los Estados, especialmente aquellos que ostentan un gran poder, a buscar la maximización de su influencia. Para Mearsheimer, la competencia por el poder es una característica intrínseca del sistema internacional, dando lugar a una política exterior orientada a la maximización del poder relativo de un Estado en el escenario global. El autor también introduce el concepto crucial del "dilema de seguridad", donde las acciones defensivas emprendidas por un Estado pueden ser interpretadas como amenazas por otras naciones, generando así un terreno

propicio para conflictos y escaladas. Este enfoque realista ofrece una comprensión profunda de las dinámicas de poder en las relaciones internacionales, destacando los desafíos inherentes a la búsqueda de seguridad en un entorno donde las acciones defensivas pueden generar percepciones de amenaza y tensiones entre los actores estatales.

En resumen, tanto Waltz como Mearsheimer enfatizan el papel central del poder y la competencia en la formulación de políticas exteriores. Para ellos, la política exterior de un Estado se moldea fundamentalmente por la necesidad de asegurar la supervivencia y maximizar el poder relativo en un sistema internacional anárquico y competitivo.

Sin embargo, realizar dicha tarea requiere comprender cómo es que cada categoría de Jentleson, de forma individual, se expresa en los intereses nacionales del país norteamericano. En este sentido, una de las categorías más predominantes de Jentleson es la del Poder, la cual asocia a las teorías clásicas del realismo internacional a cuyos principios han adscrito varios líderes de los Estados Unidos, y que a su vez entiende el sistema internacional en términos de la competencia por el poder. En la actualidad, la competencia dentro de esta categoría de poder estratégico a nivel internacional se refleja en la relación existente entre los Estados Unidos, China y Rusia, entre otros. A esta categoría se asocian además las políticas de carácter coercitivo y, en general, relacionadas con el recurso del uso o imposición del poder, entendiendo esto último desde las veredas de *hard power* (poder duro) como la imposición de sanciones económicas, o *soft power* (poder blando).

De esta forma, en la categoría de Poder hacemos referencia a los intereses estratégicos de escala global. Aquí se expresan las capacidades militares que disponen los Estados Unidos y que despliegan en el mundo. También podemos incorporar otras expresiones de poder, aquí nos podemos referir a lo que construye Joseph Nye respecto al anteriormente mencionado *soft power* y aquel que el autor denomina como *smart power*. A pesar de que pueden prevalecer las categorías estratégico militares, también pueden aparecer otras categorías de poder de los Estados Unidos y representan el liderazgo norteamericano en el mundo. Cabe destacar, que esta categoría es incorporada a las teorías clásicas del realismo internacional, que resalta la competencia por el poder. Así es como las principales políticas que se asocian

a esta categoría son el recurso al uso de la fuerza, política coercitiva, la relación con las políticas económicas como son las sanciones económicas (Hard Power).

En cuanto al poder militar que tienen los Estados Unidos, en el artículo uno, sección ocho de la Constitución de los Estados Unidos, sobre los poderes del Congreso, se enumera las facultades que tiene esta institución, y en materia de Relaciones Exteriores incluye materias tales como la declaración de guerra, apoyar los ejércitos, proporcionar y mantener las fuerzas armadas, establecer reglas para la regulación de las fuerzas terrestres y navales (“The Constitution of the United States of America”, 1789).

Además, en su artículo dos, sección dos de la Constitución de los Estados Unidos “sobre el poder cívico sobre las nominaciones militares, de gabinete y el poder de indulto” las operaciones militares requieren cierta concurrencia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero cuando se declara la guerra por parte del Congreso. Sin embargo, el Presidente como Comandante en Jefe, adquiere un poder mayor para actuar en materia de política exterior sin necesidad de consultar con el Congreso (“The Constitution of the United States of America”, 1789).

La utilización del enfoque realista para el análisis de la política exterior estadounidense, y su relación con la categoría de Poder de Jentleson, permiten además establecer un vínculo con los niveles de análisis de la política exterior propuestos por Kenneth Waltz, los cuales a su vez se sostienen en la idea de que dicho análisis es esencialmente multidimensional.

Los tres niveles utilizados por Waltz (en conjunto con Singer, Rosenau y Jervis) corresponden a los “clásicos” (es decir, de mayor recurrencia y utilización) como el nivel sistémico, de Estado, e individual, y permiten plantearse una serie de preguntas respecto al papel que juegan los Estados Unidos en el plano internacional mediante su política exterior. Estas preguntas reflejan, adicionalmente, la manifestación de los tres niveles expuestos por Kenneth Waltz en la dinámica actual del país norteamericano.

Los niveles de análisis propuestos por Waltz otorgan una mirada más detallada sobre las interacciones de los Estados Unidos tanto a nivel internacional como interno, comenzando por el denominado nivel sistémico, el cual contempla, según Waltz, el impacto de las variables macro del sistema internacional que influyen en este país, así como también las

estructuras que a este sistema pertenecen y las instituciones que lo conforman. Este nivel se construye a partir de la conducta y los liderazgos que ejercen los distintos Estados en la arena internacional, con el objetivo de construir las instituciones y estructuras que luego forman parte de él. Instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte u otros regímenes internacionales como la Organización de los Estados Americanos también forman parte del sistema internacional y regional, y se constituyen como eslabones altamente determinantes para su gobernanza.

Adicionalmente, el nivel sistémico contempla el papel de las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y consideran además la incorporación - debido a la diversidad de participación de actores internacionales- de la creciente influencia a nivel sistémico del lobby ejercido por la sociedad internacional a través de actores de diversas naturalezas, ya sean funcionales o disfuncionales para el equilibrio del sistema internacional en su totalidad; y por otro lado los valores prevalentes en el sistema internacional en momentos determinados, que contribuyen a configurar, modificar o adaptar la política exterior de cada Estado.

El nivel sistémico trabajado por Waltz es también respaldado por David Singer, quien a su vez amplía las escalas que el primero propone, incorporando actores internacionales adicionales. Sin embargo, el trabajo de Waltz presenta un carácter más estructurado respecto de la organización y manifestación de la política exterior de los Estados Unidos, al recurrir a sus tres niveles.

El nivel de Estado se considera como tal debido a su enfoque doméstico, y aborda principalmente lo que ocurre en la política interna de los Estados Unidos, incluyendo en ello sus instituciones y la influencia que ejercen sobre la política exterior la Presidencia de ese país y su Congreso. Del mismo modo, contempla cómo influyen en la política exterior las instituciones del Poder Ejecutivo como la Secretaría de Estado y la Secretaría de Defensa, entre otras figuras. Existe una amplia serie de instituciones locales que activamente participan e influyen en la elaboración y ejecución de la política exterior de los Estados Unidos.

Es relevante considerar que, al abordar los Estados Unidos, se trata de una sociedad muy particular y compleja, con un sistema político democrático abierto a la influencia de esta diversidad de instituciones y grupos de interés, y donde además la toma de decisiones es

producto de una serie de transacciones y negociaciones que se alcanzan sobre la base de la interacción interinstitucional de estas expresiones de la política doméstica de los Estados Unidos.

El nivel de Estado adicionalmente incorpora las crisis que el sistema político norteamericano ha sufrido. Estas crisis han sido provocadas en el pasado, por ejemplo, mediante las diferencias en los niveles de aprobación respecto de las intervenciones en Irak y el enfrentamiento de las amenazas terroristas; o bien, desde una visión más reciente, a partir de las amenazas hacia la institucionalidad y democracia de los Estados Unidos producto de las conductas llevadas a cabo por la administración del expresidente Donald J. Trump y por él como líder, como el desconocimiento del proceso electoral de su sucesor y su impulso hacia la resultante toma del Capitolio, como una directa amenaza hacia la institucionalidad del país.

El tercer y último nivel de análisis de Waltz corresponde al *nivel del individuo*, centrado principalmente en la figura del presidente de los Estados Unidos, y qué tan importante es la presidencia en las definiciones en materias de política exterior. De esta forma, este nivel se enfoca en el peso específico que tiene el presidente de los Estados Unidos en la política exterior del país, además de en cómo influyen en la continuidad o cambio de esta política los factores idiosincráticos y estilos de liderazgo de cada presidente del país norteamericano.

Respecto de las anteriores descripciones, los niveles de Waltz permiten comprender el dinamismo del sistema internacional y por consecuencia, de la política exterior de los Estados Unidos. Así, la definición de ésta es influenciada por diversos factores. Entre ellos se encuentran instituciones y actores locales e internacionales, la propia presidencia de turno, y sobre todo por las interacciones y contexto internacional que permiten definir sus prioridades.

2.3 Política exterior y seguridad hemisférica según el enfoque liberal en las Relaciones Internacionales

Si bien el desarrollo de la política exterior no es un tema tratado directamente por los autores Michael Doyle y Robert Keohane, sus perspectivas permiten comprender y definir algunos factores del interés nacional que se traducen en la formulación de estas políticas de los Estados, y reconocen el impacto del liberalismo en ella.

En relación con lo anterior, Michael Doyle comprende que el liberalismo es identificable a través de un principio esencial, “la importancia de la libertad del individuo. Por sobre todo, es una creencia de la importancia de la libertad moral, del derecho a ser tratado y el deber de tratar a otros como sujetos éticos” (Doyle, 1983; p. 206). Este principio del liberalismo, si bien posee una clara orientación hacia el aspecto individual, es trabajado por Doyle en torno a su aplicabilidad efectiva en el plano de las relaciones exteriores. Los postulados del liberalismo, y por sobre todo la libertad del individuo, en el plano internacional es homologada con la libertad de los Estados. De esta forma, Doyle agrega que en cuanto al “impacto del liberalismo en relaciones exteriores, el Estado no es sujeto ni a la autoridad externa de otros estados ni a la autoridad interna de prerrogativas especiales de, por ejemplo, monarcas o castas militares sobre la política exterior” (Doyle, 1983; p. 208). El autor reconoce que el liberalismo no ha sido perfecto ni ajeno a mostrar debilidades significativas, sin embargo, destaca que ha presentado éxitos en el plano internacional, que no ha conseguido en el plano nacional (“doméstico”). En este sentido, Doyle comenta que:

El postulado básico de la teoría internacional liberal sostiene que los Estados tienen el derecho a ser libres de la intervención extranjera. Ya que los ciudadanos moralmente autónomos tienen derecho a la libertad, los Estados que los representan democráticamente tienen el derecho a ejercer independencia política. El respeto mutuo hacia estos derechos entonces se transforma en la piedra angular de la teoría liberal internacional (1983; p. 213).

La perspectiva de Doyle incluye también la existencia de características básicas que componen el liberalismo, tales como “la libertad individual, participación política, propiedad privada e igualdad de oportunidades, que la mayoría de Estados liberales comparten, aunque ninguno las posee todas” (Doyle, 1996; p. 207) y que como teoría de las relaciones internacionales le hacen reconocible y diferenciable sobre su contraparte, el Realismo. Otro factor característico del liberalismo es su alcance dentro de la teoría internacional. Según la perspectiva de Doyle, el liberalismo “definido por la centralidad de los derechos individuales, propiedad privada y gobierno representativo, es una teoría doméstica. El realismo, por otro lado, es una teoría internacional, definida por la centralidad del estado de guerra” (1996; p. 208).

El realismo sostiene como idea central que el sistema internacional es esencialmente anárquico y que, dentro de tal, los Estados operan con la noción de que una guerra podría desatarse en cualquier momento, por lo que está dentro de sus intereses el resguardarse de manera preventiva ante la posibilidad de que sus países vecinos hicieran lo mismo. En contraste con estos planteamientos, Michael Doyle considera que las ideas liberales son diferentes. Sostiene que “la política global, en lugar de ser un estado homogéneo de guerra, es como mínimo un estado heterogéneo de guerra y paz, y puede transformarse en un estado global de paz, en cual la expectativa de guerra desaparezca” (Doyle, 1996; p. 210), agregando que frente a la coexistencia de al menos dos sociedades liberales en el sistema internacional “entonces en lugar de tener una lógica de seguridad gobernando toda la interacción -como debe ser para Estados racionales en un estado de guerra- se consideran otros criterios de política” (Doyle, 1996; p. 210a).

Lo anterior ocurre principalmente debido a que la competencia llevada a cabo por sociedades liberales no se realiza necesariamente en términos de poder, sino que éstas “compiten para hacerse ricos, gloriosos, saludables, culturizadas, todo sin esperar tener que resolver su competencia a través de la guerra. Instituciones formales e informales como las organizaciones internacionales y leyes asumen un rol mayor en la competencia” (Doyle, 1996; p. 210b). De esta forma, su percepción acerca de otros Estados liberales no se realiza en base a la anarquía y posibilidad de guerra, “apreciando que la existencia de otros Estados liberales no contribuye a la amenaza y en su lugar constituye una oportunidad para el comercio mutuamente benéfico y (cuando sea necesario) alianzas contra Estados no-liberales” (Doyle, 1996; p. 211). No obstante, lo anterior también presenta uno de los “límites” del alcance de la teoría liberal: la efectividad de sus postulados se reduce a otros Estados liberales, en contraste con la perspectiva realista que presupone la posibilidad belicista independientemente de la categoría del Estado.

En suma, Doyle percibe la política exterior como un área donde las democracias liberales pueden tener un impacto positivo. En sus obras, Doyle ha argumentado que las democracias -entendiendo que éstas se alinean de cierta forma con los planteamientos del liberalismo- tienden a inclinarse hacia la paz y cooperación dentro del sistema internacional. Adicionalmente, el autor considera que las instituciones y normas democráticas pueden

fomentar la confianza entre los Estados, facilitando así la resolución pacífica de disputas y la promoción de objetivos compartidos a nivel internacional. Desde este punto de vista, la política exterior comprende un elemento capaz de contribuir hacia la paz del sistema internacional y a la resolución de disputas a beneficio mutuo, en contraste con el “juego de cero-suma” del realismo.

Robert Keohane, por otro lado, entiende el liberalismo de una manera más específica que Doyle. Comenzando por la idea de que “el liberalismo a veces se identifica como una creencia en la superioridad de los mercados para establecer las regulaciones de una economía” (Keohane, 1989; p. 10), considera que dicha definición del liberalismo es la incorrecta para su propio trabajo debido a que su trabajo “refuerza la importancia de las instituciones internacionales, construidas por Estados, en la facilitación de coordinaciones políticas mutuamente benéficas entre gobiernos” (Keohane, 1989; p. 10a). Una concepción del liberalismo a la cual Keohane adscribe y que comparte con los planteamientos de Doyle, es la “creencia en el valor de la libertad individual”, sin embargo, percibe en ésta la limitante planteada con anterioridad considerando que su compromiso con la libertad individual “no es particularmente relevante para mi análisis de las relaciones internacionales. Uno puede creer en el valor de la libertad individual y seguir siendo un realista o neorrealista en su análisis de la política mundial” (Keohane, 1989; p. 10b).

Keohane sostiene, sin embargo, que uno de los propósitos del liberalismo es servir de guía para el pensamiento de las ciencias sociales, reforzando “el rol de las instituciones creadas por humanos en afectar cómo conglomerados de individuos toman decisiones colectivas (...)”, considera que desde esta vertiente, “enfatisa la importancia de los procesos políticos cambiantes en lugar de simplemente ser estructuras inmutables, y descansa sobre la creencia, por lo menos, de la posibilidad del progreso acumulativo en asuntos humanos” (Keohane, 1989; p. 10c).

En relación con lo anterior, la aproximación planteada por Robert Keohane permite comprender que las “instituciones cambian como resultado de la acción humana, y los cambios en expectativas y procesos que resultan pueden provocar efectos profundos en el comportamiento del Estado” (Keohane, 1989; p. 10d). El autor destaca el valor de las instituciones y el carácter sistémico de la política exterior, desmarcándose parcialmente de

las ideas de Michael Doyle revisadas anteriormente, y de esta forma señala que “no [ha] olvidado el rol del poder privado e intereses corporativos en la política exterior: la política no depende únicamente de condiciones sistémicas sino que políticas domésticas también” (Keohane, 1989; p. 13). Su percepción asume y reconoce factores que según Doyle estarían principalmente vinculados al realismo como “teoría internacional” a diferencia del carácter “doméstico” del liberalismo, aceptando de esta forma que, si bien la formulación de la política exterior puede explicarse mediante una u otra teoría de las relaciones internacionales, por sí solas no serían tan efectivas como una visión con componentes de ambas - sin abandonar los principios de las teorías a las que adscriben -.

Robert Keohane adopta así una perspectiva liberal integrando componentes propios del realismo -particularmente el componente sistémico por sobre el doméstico o local-, abordando la política exterior sin obviar las dinámicas de poder existentes entre los Estados y las interacciones que se llevan a cabo entre ellos en el plano internacional. De forma similar a la perspectiva realista, además, reconoce la influencia que tienen las organizaciones, instituciones y los Estados en la toma de decisiones de los otros. Al integrar el componente sistémico, la perspectiva del autor permite explicar el dinamismo de la política exterior y las Estrategias de Seguridad de los países, sin limitar su formulación al interés nacional, sino que integrando también los intereses nacionales de otros Estados y que influyen (directa o indirectamente) en el propio. Como sostiene Keohane, finalmente “será necesario integrar un análisis sistémico con las explicaciones a nivel de política exterior. Las fuerzas locales ayudan a explicar cambios en la estructura política internacional; cambios en la estructura política internacional afectan a las instituciones y preferencias locales” (Keohane, 1989; p. 80).

El General Director del Instituto de Estudios Estratégicos de España, Miguel Ángel Ballesteros, se refiere a la defensa de los intereses nacionales que se suelen reflejar en las Estrategias de Seguridad en términos que se pueden asociar directamente con los planteamientos liberales anteriormente mencionados por Michael Doyle y Robert Keohane.

Al vincular el enfoque liberal a partir de las ideas de Michael Doyle y Robert Keohane descritas anteriormente, con las categorías de Jentleson, en primer lugar, podemos encontrar la categoría “Principios” que se encuentran relacionados con el valor ideológico, donde

predomina la democracia, su desarrollo y la construcción de sus instituciones a nivel internacional, así como también, el desarrollo de los derechos humanos. En el caso de los Estados Unidos, aquello significa el compromiso de este país al menos en algunos niveles en el campo multilateral que veremos más adelante y las alianzas que éste busca establecer con países de la región para avanzar en sus propios intereses nacionales, alianzas que establece (y reconocen algunos excomandantes del Comando Sur en sus Declaraciones ante el Congreso) con países cuya forma de pensar (“mindset”) es similar y poseen un sistema de valores que comparten entre sí. Cabe recordar, que los principios constituyen también elementos, factores y bases importantes de la política exterior a considerar cuando hacemos análisis y evaluación de estrategias en política exterior donde es necesario sopesar, jugar, comparar e integrar estas cuatro categorías restantes.

Desde el punto de vista de la categoría de Principios de Jentleson, éste remite a una visión del idealismo, idealismo liberal y democrático, tanto desde sus perspectivas más tradicionales y contemporáneas. El sistema internacional desde este punto de vista contempla una preservación de la idea de democracia propia de occidente y enfatiza la cooperación internacional conforme a esta concepción política e ideológica. Por otro lado, las políticas que se asocian a esta categoría se manifiestan a través de la propia política.

En relación con lo anterior es que se puede establecer un entendimiento de la Seguridad Hemisférica pese a que el enfoque liberal no trabaja el concepto de forma específica. Comprender la Seguridad Hemisférica a partir de la *Declaración de Seguridad en las Américas* de la OEA que declara que “las amenazas de seguridad, preocupaciones y otros desafíos en el contexto hemisférico son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y aproximación tradicionales deben expandirse para incluir amenazas nuevas y no tradicionales” (OEA, 2003), y los tipos de amenazas que se deberían considerar (políticas, económicas, sociales, sanitarias y medioambientales), necesariamente encontraría un paralelo con algunos planteamientos del liberalismo.

Tanto los planteamientos de Michael Doyle, como los de Robert Keohane -es decir, el valor de la institucionalidad, el reconocimiento hacia el carácter sistémico de las relaciones internacionales, y la propensión hacia la cooperación en función de alcanzar una paz y bienestar globales-, presentan rasgos característicos del liberalismo que permiten entender la

aproximación de los Estados Unidos hacia la seguridad hemisférica en sus interacciones con Chile y Colombia a través del Comando Sur y el valor que éstos países representan para los intereses norteamericanos en la región.

Capítulo III Interés Nacional y las Amenazas Hemisféricas para los Estados Unidos

Como se puede desprender a partir del capítulo anterior, la formulación de la política exterior de un Estado es en esencia una tarea sistémica, que contemplaría tanto factores internos como externos. Desde el punto de vista de los factores internos, se puede encontrar el del interés nacional, en este caso el de los Estados Unidos; por otro lado, en cuanto a los externos podemos encontrar las Amenazas Hemisféricas que percibe este país en Occidente, particularmente en Latinoamérica. En cuanto a los primeros, y en el marco de las 4 P's de Bruce Jentleson, los intereses nacionales suelen demostrar combinaciones entre las distintas categorías que el autor propone. Del mismo modo, cabe mencionar que el interés nacional estaría influenciado de forma considerable por el entorno internacional.

La influencia del contexto internacional sobre los intereses nacionales sugiere la interrogante de cuáles son los intereses nacionales observados desde la política exterior y que se ven involucrados en la relación entre Estados Unidos-Colombia, y Estados Unidos-Chile. A propósito de dicha interrogante, el vicedirector del Comité de Revisión Institucional y académico de la Escuela Naval de Posgrado y afiliado del Center for International Security and Cooperation (CISAC) de la Universidad de Stanford Christopher Darnton¹, considera que los intereses nacionales han cambiado con el tiempo y difieren al tratarse de Chile o Colombia. Darnton (Comunicación personal, 2023) sostiene que, en el siglo actual, Colombia se ha transformado en un país clave para la seguridad regional debido a que “las prioridades para la política de la defensa, y la política de la seguridad nacional para los Estados Unidos en América Latina son *‘intermestic’*, no son domésticas ni internacionales, pero hay una mezcla”.

Este estatus se debe también a que Colombia, al ser un país clave para el flujo de la cocaína hacia los Estados Unidos, se ha transformado en “un *‘testing ground’*, [...] un laboratorio para

¹ La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

las políticas de cooperación en materias de seguridad para Estados Unidos en la región. Después con México y otros países, hay una dimensión de la seguridad transnacional con Colombia”. Con Chile, por otro lado, Darnton² considera que es distinto debido a vínculos históricos existentes en materias de cooperación, “a veces de la economía, para operaciones de paz internacional tal vez, integración regional, Chile tiene una voz y una agencia sobre los valores regionales en torno a Haití o Venezuela”, resaltando además que “cuando no hay crisis o problemas, no hay la atención, o los recursos en el nivel presidencial o de gabinete, por eso Chile no es prioridad. No [se piensa] mucho sobre Chile en materias de política exterior por lo general” (C. Darnton, comunicación personal, 2023).

Ante la interrogante planteada, la Líder del Programa del Comando Sur de Mujeres, Paz y Seguridad Duilia Mora Turner³ resalta el papel que tiene el Comando en la generación de alianzas “dentro del vecindario” (*building partnerships in our neighborhood*). El establecimiento de alianzas posee una relación directa con los intereses nacionales de los Estados Unidos debido a los valores que se ven involucrados en esta labor. De esta forma, el país norteamericano busca generar alianzas con aquellos países con los cuales comparte valores y principios “que son democráticos, que respetan los DDHH, que tienen prosperidad al centro de muchas de sus acciones”, además de “defensa y seguridad, crear [...] vínculos de intercambio y de ayuda mutua entre nosotros y los países de Latinoamérica, incluyendo a Chile”. Desde la perspectiva de Duilia, Chile destaca en los ojos de los Estados Unidos al ser “un país latinoamericano que es sumamente desarrollado en comparación con otros hermanos del vecindario. (...) de alguna manera vemos a Chile como país que se destaca y que tiene la capacidad de ser un campeón regional” (Comunicación personal, 2023).

Ahondando sobre los intereses norteamericanos manifestados en su política exterior y que se perciben en la relación con Colombia y Chile, Duilia Mora considera que éstos corresponden a “la estabilidad regional, la estabilidad global, la estabilización y consolidación de la democracia (...). Crear estos vínculos de defensa entre naciones”, razón por la cual ven a ambos países sudamericanos con cercanía desde el punto de vista militar. Agrega que la

² La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

³ La entrevistada ha otorgado su consentimiento informado.

cercanía entre estos países con Estados Unidos se basa en que sus doctrinas son similares a las de Estados Unidos, incluyendo la forma en que “[llevan] las fuerzas armadas y las organizaciones militares en términos de rango, entonces siguen esos principios”. Además de la generación y fortalecimiento de vínculos, Duilia considera que pese la Estrategia de Defensa de los Estados Unidos (NDS) aborda reiteradamente la competencia a nivel global, “claramente no [se ve] a Chile y a Colombia como competidores sino como aliados, y esos competidores que [ven] son mayormente competidores extra regionales” (Comunicación personal, 2023) como China y Rusia.

Debido al nivel de influencia que presentan los Estados Unidos a nivel internacional, así como también su participación en materias de cooperación y economía, y en organismos regionales o transnacionales, parte de los intereses nacionales del país norteamericano tiende a responder a las dinámicas del sistema internacional en mayor medida que los de otros países. El comportamiento a nivel internacional exhibido por los Estados Unidos significa que su estrategia de seguridad hemisférica no solo se ajusta a sus intereses nacionales, está potencialmente abierta a la influencia del entorno. Del mismo modo, esta estrategia posee tintes propios de cada gobierno y estilo del gobernante de turno.

Duilia Mora Turner⁴ sostiene que “lo que más influencia la evolución de nuestras políticas es el ambiente global, son las evoluciones que pasan a nivel global”, aludiendo al primer gobierno de George W. Bush y al cambio paradigmático que ocurrió producto del atentado al World Trade Center en 2001. Recordando su experiencia en las FF. AA. estadounidenses, la entrevistada comenta como “para nosotros cambió todo, en términos de seguridad, en términos de viajes, en cómo vemos el terrorismo, y desde ahí también cómo participamos en el mundo”. La experta del área de Mujeres, Paz y Seguridad además señala algunos de los cambios asociados a cada administración, ejemplificando que “con el presidente Obama, ya [era] más estabilizado, [y] tenemos una presencia militar en otros países. Cuando ya entra Donald J. Trump, [...] de alguna manera influencia sus perspectivas porque todavía [estábamos] encajados en el mundo de manera militarista” (Comunicación personal, 2023),

⁴ La entrevistada ha otorgado su consentimiento informado.

considerando que si bien no dependen tanto del presidente de turno, sí existieron cambios impulsados por cada mandatario y su estilo personal.

Producto de lo anterior, los Estados Unidos cuentan con un organismo encargado de resguardar los intereses nacionales del país, su Departamento de Defensa (DoD), cuya descripción establece:

El DoD es la agencia gubernamental más grande, con más de 1.4 millones de hombres y mujeres en el servicio activo, más de 700.000 de personal civil y 1.1 millones de ciudadanos que prestan servicio en las fuerzas de la Guardia y la Reserva Nacional. Juntos, los brazos militares y civiles del DoD protegen los intereses nacionales mediante la lucha en la guerra, la provisión de ayuda humanitaria, y los servicios para mantener la paz y brindar asistencia en caso de desastres (“La Rama Ejecutiva”, s.f.).

Adicionalmente a contar con un organismo dedicado a la protección de los intereses nacionales, éstos también se ven amparados y formalmente resguardados a través de las Estrategias de Seguridad Nacional de cada administración. Estas Estrategias son formuladas por el gobierno federal, institución encargada de su desarrollo y preparación, y como sostiene Miguel Ángel Ballesteros, “más concretamente, el Consejo de Seguridad Nacional bajo la supervisión de la Presidencia de Gobierno a través de la oficina del presidente y su gabinete”. El autor agrega además que en el proceso de desarrollo de la Estrategia de Seguridad (ESN) de los Estados Unidos “también participan los departamentos ejecutivos y agencias que tienen responsabilidades en el desarrollo de la estrategia” (2016; p. 183).

Miguel Ángel Ballesteros señala que, si bien es el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (CSN) la entidad encargada de la preparación de la Estrategia, este proceso es directamente presidido y liderado por el presidente de los Estados Unidos, quien contribuye con “las ideas básicas, y el objetivo general (la visión), orientando así la actuación del CSN, mediante Directivas Presidenciales, que inician el proceso de análisis de aquellas cuestiones de seguridad nacional que precisen una decisión presidencial” (Ballesteros, 2016; p. 217). El CSN, por su parte, es el encargado de impulsar el proceso de desarrollo de la ESN y “la política de seguridad derivada de ella. También es el encargado de definir los intereses y objetivos de acción exterior, para, partiendo del estudio del entorno, analizar los riesgos y

los valores que el Gobierno tiene obligación de preservar” (Ballesteros, 2016; p. 186) en base a los lineamientos trazados por la Presidencia de turno.

Los Estados Unidos generan y promueven las estrategias que determinan su interacción con diversas entidades y organismos a través de diversos medios. Existen algunas originadas directamente por el gobierno de ese país, sin embargo, en su colaboración con otros organismos, “también hay estrategias formuladas dentro del [CSN] y operacionalizadas por las múltiples agencias estadounidenses involucradas en la política exterior” (Peres, 2021). Además de lo anterior, Livia Peres destaca la aplicabilidad de la estrategia de los Estados Unidos, señalando que “la estrategia global de [los Estados Unidos] se traduce al contexto regional, especialmente cuando se trata de la identificación y contención de amenazas” (2021). Las estrategias de los Estados Unidos, de esta forma, comparten enfoques entre sí y reflejan entre ellas los intereses y enfoques del país del norte en momentos dados. Duilia Mora Turner⁵ señala uno de los enfoques más recientes del país norteamericano en la región, el cual recae en el combate contra las Organizaciones Criminales Transnacionales (OCTs). Bajo este enfoque se trabajó tanto con Colombia, principalmente, como con el resto de los países latinoamericanos ya que “el narcoterrorismo era demasiado y esto había sido un problema de gran escala en nuestro hemisferio” (D. Mora Turner, comunicación personal, 2023). Profundizando al respecto, Mora Turner considera que los elementos en consideración son otros en la actualidad, principalmente basados en la competición global, las proyecciones de China en el hemisferio, el comportamiento de Rusia y el terrorismo, existiendo núcleos terroristas en el hemisferio occidental.

La Audiencia ante el Comité de Servicios Armados de la Casa de Representantes de Junio del 2001, denominada *U.S. NATIONAL SECURITY STRATEGY AND THE QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW*, destaca que la dificultad principal resulta del saber con seguridad quién amenazará a los Estados Unidos o desde dónde, siendo más fácil de predecir el cómo se produciría dicha amenaza, en especial considerando que la apertura de fronteras y sociedades traería consigo riesgos como una invitación a los ataques de grupos terroristas (“U.S. National Security Strategy and the Quadrennial Defense Review”, 2001; p. 4). Esta vulnerabilidad refleja que “la amenaza hacia los Estados Unidos ha crecido”, debido a que

⁵ La entrevistada ha otorgado su consentimiento informado.

los ataques terroristas - incluyendo el uso de armas de destrucción masiva - son una preocupación constante para la población, y que la proliferación de estas amenazas supone un riesgo a los aliados de los Estados Unidos (“U.S. National Security Strategy and the Quadrennial Defense Review”, 2001; p. 7).

Desafíos de la escala del terrorismo, Crimen Organizado Transnacional (COT) y la migración irregular han cobrado mayor relevancia con el paso del tiempo, siendo – en distintos grados – el foco de la política exterior de los Estados Unidos. La coordinadora del *Center for Studies on Transnational Organized Crime* (CeCOT), la doctora Carolina Sampó⁶, entrega su perspectiva del por qué el COT y la migración irregular son amenazantes para los intereses de los Estados Unidos. Al ser consultada respecto del COT, sostuvo que el peligro que se percibe es multifactorial, siendo el primero su influencia sobre la sociedad, aspecto que en Latinoamérica se percibe arraigado en la vida cotidiana. En el caso de Estados Unidos, este impacto en la sociedad no se dilucida tan fácilmente, pero en palabras de Carolina Sampó, “tampoco es que sea un universo tan distinto”, ya que más allá del tema de seguridad pura, “uno de los valores primordiales a solventar o sustentar es la democracia. Y estas organizaciones criminales ponen de alguna manera en jaque esa democracia en la forma en la que se vinculan con los consumidores en general” (Comunicación personal, 2023).

Por el lado de la migración irregular, la experta señala que en tiempos recientes ésta ha pasado por un proceso de securitización, que desde la perspectiva norteamericana atribuye a que “a partir de estas migraciones irregulares, se puede infiltrar gente que no tiene buenas intenciones. Sobre todo, en ese sentido, están preocupados por potenciales terroristas”, argumentando que existe evidencia de que “[hayan] logrado detener en la frontera con las caravanas de migrantes a algunos terroristas. Por supuesto que no de más alto rango, pero sí conocidos y reconocidos” (Comunicación personal, 2023). La preocupación respecto de la región sudamericana es que, según Sampó, observar las rutas migratorias irregulares demuestra que muchas se originan en el Cono Sur o bien se presentan casos en que “[a veces] ciudadanos de países asiáticos ingresan a las Américas a partir del cono sur, y desde ahí

⁶ La entrevistada ha otorgado su consentimiento informado.

empiezan a subir. A veces les toma tiempo, a veces lo hacen directamente, dependiente de los recursos económicos” (Comunicación personal, 2023).

Si bien cada gobierno ha manifestado intereses marcados por un contexto específico internacional, se pueden encontrar líneas temáticas comunes entre cada uno. Uno de los pilares fundamentales para los intereses nacionales de los Estados Unidos es el de la seguridad, factor que se ve amenazado producto de la interacción y dinamismo entre los tres desafíos mencionados con anterioridad, que con frecuencia son causantes de los otros. Dichas amenazas se describen a continuación:

- **Terrorismo:**

En la actualidad existen diversas definiciones para el terrorismo, entregadas tanto por académicos, como por instituciones consolidadas y Estados particulares. Algunos puntos que destacan como comunes entre gran parte de estas definiciones son su categorización como amenaza, su carácter de ilegal y la característica del uso de violencia. En este sentido, el DoD de los Estados define el terrorismo como “el uso calculado de violencia o la amenaza de violencia para inculcar miedo; para forzar o intimidar a gobiernos o sociedades con fines generalmente políticos, religiosos o ideológicos” (USIP, s.f.), definición que encuentra paralelos con aquella del *Federal Bureau of Investigation* (FBI), entidad que entiende el terrorismo como “el uso ilegal de fuerza o violencia contra personas o propiedad para intimidar o forzar a un gobierno, la población civil, o cualquier segmento del mismo, en pro de objetivos sociales o políticos” (USIP, s.f.).

A las definiciones antes propuestas se puede agregar la entregada por la Agencia Federal de Gestión de Energía de los Estados Unidos (FEMA), que entiende dicho concepto como “el uso de la fuerza o violencia contra personas o propiedad, violando las leyes criminales de los Estados Unidos con propósitos de intimidación, coerción o extorsión” (FEMA, 2004). Alex Schmid, del Centro Internacional para el Contraterrorismo destaca la dificultad de contar con una definición única del término que cuente con un consenso internacional, debido a los actos que se cometen y los actores que los interpretan o ejecutan. En este sentido, Schmid (2023) entrega una serie de ejemplos sobre lo que, para distintos actores, califica como un acto terrorista internacional o doméstico: Por un lado, destaca lo que para el presidente ruso

Vladimir Putin significaría un acto de terrorismo internacional, una operación de sabotaje en el mar del Norte; por otro, la noción de que la toma del Capitolio bajo la administración de Donald J. Trump calificaría como terrorismo doméstico; y, finalmente, resalta como “Osama Bin Laden no tenía tapujos en admitir que Al Qaeda se involucraba en lo que él consideraba ‘buen terrorismo’” (Schmid, 2023), abriendo el debate sobre la equivalencia entre el “buen terrorismo” y la guerra.

Finalmente, sin embargo, se puede considerar la definición provista por la ONU como organismo rector de mayor envergadura. La Asamblea General aprobó en 1994 la Declaración Sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional, la cual consideró el terrorismo como:

Actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas», y que esos actos son «injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos (ACNUDH, s.f.).

Definición que una década más adelante reformularía el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSC), materializando la definición anterior y enfatizando el factor de la violencia. Así, la definición entregada por el UNSC en el 2004 considera que el terrorismo se define como:

Actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo (ACNUDH, s.f.).

- **Crimen Organizado Transnacional:**

El COT, al igual que el terrorismo, presenta su propia serie de dificultades en el alcance de una definición consensuada. Al igual que en el caso anteriormente mencionado, existen

definiciones de trabajo con aspectos comunes, principalmente en cuanto a los desafíos asociados y a su carácter transnacional, dinámico y cambiante. Sin embargo, el establecimiento de una definición de trabajo requiere comenzar por definir el Crimen Organizado como tal, entendido según Marina Caparini (2022), escribiendo para el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) como “actividades ilegales, realizadas por grupos o redes actuando en concierto, participando en violencia, corrupción o actividades relacionadas para obtener, directa o indirectamente, beneficios materiales o financieros”, agregando que se transforma en transnacional “cuando estas actividades, o estos grupos o redes, operan en dos o más países” (Caparini, 2022).

Pese a la dificultad de definir el término, sus alcances y actividades son claras. La Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC, por sus siglas en inglés) considera que el COT abarca “virtualmente todas las acciones criminales serias y motivadas por las ganancias, de naturaleza internacional donde más de un país está involucrado”, incluyendo dentro de dichas actividades una amplia gama como “tráfico de drogas, contrabando de migrantes, trata de personas, lavado de dinero, tráfico de armas, bienes falsificados, propiedad natural y cultural, e incluso algunos aspectos de cibercrimen”. El abanico de actividades criminales que comprenden el COT se ha traducido en que, en la actualidad, éste “ya no es solo tema para organizaciones criminales especialistas: Ahora es una actividad estratégica esencial para varios grupos armados alrededor del mundo, y una fuente de financiamiento para terroristas, políticos corruptos, señores de la guerra y gobiernos deshonestos” (International Peace Institute, 2009; p.1). Adicionalmente, las características antes presentadas significan que el COT “no es estático, sino una industria dinámica, adaptándose a mercados y creando nuevas formas de crimen. En suma, es un negocio ilícito que trasciende los límites culturales, sociales, lingüísticos y geográficos, y uno que no conoce fronteras o reglas” (UNODC, s.f.).

Es relevante reconocer que el alcance global del COT, si bien impacta en el plano internacional, posee efectos claros en los gobiernos locales. Según destaca la UNODC, “cuando el crimen organizado se arraiga puede desestabilizar países y regiones completas, de esa forma socavando la asistencia para el desarrollo en esas áreas” (UNODC, s.f.). Es a partir de lo anterior que cobra una importancia elevada dentro de los intereses de los Estados

Unidos, en especial considerando que las OCTs “cometen numerosos crímenes en [ese país], apuntando a empresas, consumidores y programas gubernamentales”. La Oficina del Director de Inteligencia Nacional (DNI) señala además que “redes criminales especializadas destacan en el tráfico de drogas, movimiento de contrabando, falsificación de bienes y contrabando de personas hacia los Estados Unidos”, agregando que “los Estados Unidos son una fuente de armas ilícitas y fondos para los criminales en Latinoamérica y el Caribe” (DNI, s.f.).

La confluencia de los desafíos planteados con anterioridad, siendo éstos el terrorismo, migración irregular y COT, encuentran su evidencia en el desarrollo de este último. Ejemplos particulares que exhiben la interacción del terrorismo con el COT son los casos de Afganistán y Colombia, países productores de drogas como la heroína (Afganistán) y cocaína (Colombia). En ellos se puede evidenciar como “las ganancias de la cultivación de adormidera/coca y producción de heroína/cocaína continúan proveyendo a grupos insurgentes y extremistas con recursos estables de financiamiento lejos del alcance de los gobiernos” (DNI, s.f.).

En base a los factores expuestos se puede determinar que el COT posee una complejidad elevada en su abordaje efectivo, ya que la amenaza que éste supone “es insidiosa más que dramática, sutil más que evidente, y a largo plazo más que inmediata”, traducéndose en “una falta de urgencia, un sentimiento de que el Crimen Organizado Transnacional puede ser tratado después de que otras amenazas más series han sido contenidas o eliminadas” (IPI, 2009; p. 29). El desafío resulta mayor cuando se considera que esta amenaza es cada vez más “basada en redes; opera en una variedad de mercados criminales que a veces se solapan y cruzan; y es facilitado por vínculos con instituciones lícitas y actores legítimos” (IPI, 2009; p. 30), lo que finalmente provoca que “los Estados y organizaciones internacionales han mayoritariamente fallado en anticiparse a la evolución del COT como una amenaza estratégica para los gobiernos, sociedades y economías” (IPI, 2009; p. 39).

- **Migración Irregular:**

La tercera preocupación clave, correspondiente a la migración irregular, es tan compleja de abordar como el COT y el terrorismo, principalmente producto de su vinculación con el crimen organizado. No obstante, la dificultad asociada a este fenómeno recae en sus orígenes

y su terminología, para lo cual resulta relevante considerar cómo la migración se transforma en irregular. Adicionalmente, amerita diferenciar entre los otros términos que en ocasiones se usan de forma intercambiable, como migración ilegal o migrantes indocumentados. En el caso de ambos términos, se prioriza el uso del concepto migración irregular debido a las percepciones negativas que se asocian al término ilegal, adquiriendo esta última noción un “estigma de ‘criminalidad’ y muchos migrantes irregulares, aun transgrediendo leyes migratorias sobre admisión y residencia, no son normalmente percibidos como ‘criminales’ en el entendimiento normal de dicho término” (OSCE, 2006; p. 163).

La migración irregular como fenómeno ocurre con frecuencia cuando “una persona entra o vive en un país en el cual no es ciudadano, violando las leyes y regulaciones migratorias” (Castles et. al, 2012; p. 117a), existiendo además la posibilidad de que el tránsito entre los estados de migrante irregular y regular sea una ocurrencia típica. Lo anterior agrega a la complejidad de definir y abordar el fenómeno, ya que “muchos migrantes entran a un país legalmente, pero se vuelven irregulares estando más tiempo del permitido o trabajando sin permiso. Algunos migrantes entran y salen del estado de irregularidad” (Castles et. al, 2012; p. 117b). Este tránsito entre regularidad e irregularidad es también abordado por Michael Hofer, Nancy Rytina y Bryan Baker, quienes escribiendo para el Departamento de Seguridad Nacional (DNS), definen a la *población de residentes inmigrantes no autorizados* como “no-ciudadanos nacidos en el extranjero que no son residentes legales. La mayoría de los residentes no autorizados entraron a los Estados Unidos sin inspección o fueron admitidos temporalmente y se quedaron pasada la fecha en que debían irse” (Hofer et. al, 2011; p. 1).

Causas frecuentes de la migración irregular responden principalmente a necesidades laborales, ya que "en muchos casos, [los migrantes] tienen un incentivo económico, especialmente cuando las oportunidades económicas contrastan drásticamente entre países y las oportunidades migratorias legales son ajustadas” (OCDE, 2020; p. 1). La demanda del mercado laboral, incluyendo los requerimientos de mano de obra provocan una situación que el académico de la Universidad de Sídney, fundador y exdirector del Instituto de Migración Internacional Stephen Castles (et. al) consideran contradictoria, sosteniendo que:

Un tema central a nivel nacional es la contradicción entre el Estado y el mercado: A menudo las reglas migratorias indican a los migrantes que deben mantenerse fuera,

mientras que el mercado les indica que son bienvenidos. Los gobiernos a veces ejecutan “represiones” sobre los migrantes irregulares con el objetivo de apaciguar la opinión pública, mientras tácitamente permiten la migración irregular laboral para cumplir con las demandas de los empleadores (2012; p. 119).

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) coincide con que uno de los factores claves para la migración irregular es la empleabilidad ilegal de trabajadores extranjeros, pero que esta “socava el marco de las políticas migratorias, pone a los migrantes en riesgo de explotación (...) y puede impactar adversamente la empleabilidad y salarios de la fuerza laboral legal” (2020; p. 3). En línea con lo sostenido por la OCDE, la ONU a su vez considera que éste fenómeno “plantea desafíos múltiples para los países de origen, tránsito y destino, al igual que para los mismos migrantes”, debido a que “migrantes en situación irregular son particularmente vulnerables ante la discriminación, explotación y abuso. Dichos migrantes están también en peligro de ser explotados por organizaciones criminales involucradas en el tráfico humano y contrabando de migrantes” (ONU, 2013; p. 91).

En cuanto a cifras estimadas, la UNODC sostiene al respecto que:

Se estima que un poco menos de un tercio de los inmigrantes en los Estados Unidos de América están ahí ilegalmente, con casi 80 por ciento de la población migrante ilegal en el país es originaria de Sudamérica (incluyendo México). De todos los migrantes ilegales en los Estados Unidos, un estimado de 25-40 por ciento entraron al país con una visa legal y luego se quedaron más tiempo, y el resto ingresaron al país clandestinamente (s.f.).

La UNODC además aborda la conexión entre el COT y la migración irregular, al señalar que se estima que latinoamericanos cuentan por alrededor de 3 millones de ingresos ilegales a los Estados Unidos anualmente, generando una ganancia anual para criminales de cerca de \$6.6 billones, mediante los denominados “paquetes de contrabando” ofrecido por grupos de crimen organizado (UNODC, s.f.). En línea con el detalle provisto por la UNODC, cobran relevancia las complejidades señaladas por Francisco Rojas Aravena (2006) asociadas al fenómeno de la migración irregular, quien destaca su frecuente asociación al contrabando,

ya que en ocasiones los migrantes recurren a organizaciones especializadas en el tráfico ilícito de personas para facilitar su ingreso hacia un Estado.

Estas redes de contrabando ofrecen transporte o asistencia para atravesar fronteras interestatales, como ocurre con frecuencia en el caso de países centroamericanos hacia los Estados Unidos, o bien organizar migraciones de larga distancia y que atraviesan múltiples fronteras, como en aquellos casos en que el destino final ha sido Chile - donde muchas veces esta relación se vincula directamente con redes de COT -. Lo anterior encuentra un sustento en los vínculos identificados por la ONU entre el tráfico de personas y el contrabando de migrantes, sosteniendo que:

En el contexto de aumentar el control sobre las fronteras para prevenir la migración irregular, muchos potenciales migrantes recurren a grupos de Crimen Organizado para organizar su cruce de las fronteras. Migrantes contrabandeados generalmente desconocen los riesgos involucrados en estas transacciones y frecuentemente se vuelven víctimas de sindicatos de crimen organizado. Adicionalmente, son vulnerables para el tráfico de personas (2013; p. 93).

La motivación de las organizaciones contrabandistas es en ocasiones difusa y cambiante y fluctúan desde razones de carácter humanitario, como el deseo de auxiliar a los migrantes, hasta el de recibir ganancias económicas. Es también relevante considerar que el ingreso en el país de destino no garantiza la mejoría deseada en las condiciones, aquella que motiva la migración en primer lugar, ya que la situación puede o no diferir de la que poseen los residentes irregulares, dependiendo de las circunstancias de la travesía y su adquirido estatus legal en el país de destino.

El contrabando en muchos casos implica además que los migrantes sujetos al tráfico ilícito de personas son transportados a través de fronteras internacionales, a menudo en contra de su voluntad y con propósitos de explotación y trabajo forzado. Este tipo de tráfico involucra con frecuencia el uso de violencia, coerción y engaño, donde las personas sujetas a este tipo de situaciones adquieren un estatus de mercancía a ser comercializada y controlada más allá del proceso migratorio en sí. A menudo el tráfico además se acompaña de la explotación de hombres y mujeres, bajo la obligación de trabajar en condiciones similares a la esclavitud, y

en caso de mujeres y niños que pueden ser coaccionados hacia el ingreso forzoso en la industria sexual. Como se ha mencionado con anterioridad, es común que el tráfico se vincule con el COT, razón por la cual los migrantes pueden potencialmente ser detenidos en contra de su voluntad en los países de destino, viéndose obligados -y de cierta forma, atrapados- por deudas, en situaciones de explotación o de exposición a violencia, o una combinación de todas las anteriores.

A partir de lo anterior, y en relación con los intereses nacionales de los Estados Unidos sobre la protección de sus fronteras y población, “el involucramiento del crimen organizado en la migración laboral irregular, y particularmente en el contexto altamente explotador del tráfico, se pueden constituir como una preocupación de seguridad nacional” (OSCE, 2006; p. 161). Del mismo modo, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa sostiene que “el ingreso irregular hacia y la presencia de un gran número de nacionales extranjeros en un país, al igual que su repentino retorno a sus países de origen frente a un desplome económico puede significar preocupaciones serias de seguridad” (2006; p. 162). Específicamente, las vulneraciones a la seguridad son adicionales a los riesgos enfrentados por la población migrante, constituyéndose como un “tema de políticas serio para los países de destino, ya que amenaza a la seguridad pública y socava el estado de derecho” (OCDE, 2020).

3.1 George W. Bush (2001-2009)

En el caso particular de George W. Bush, los intereses nacionales estadounidenses durante su gobierno sufrieron una modificación como producto del atentado al World Trade Center en el 2001. Se enfocaron en gran medida en la guerra contra el terrorismo (*war on terror*), preocupación frente a la cual, a raíz del Acta de Seguridad de 2002, se creó el Departamento de Seguridad Nacional (“Ley Pública 107–296”, 2002) y se consideró “la seguridad fronteriza dentro de una ‘respuesta unificada gubernamental sin precedentes’ para defender la ‘seguridad y libertad’ de los Estados Unidos y ‘para prevenir y defender a los Estados Unidos de los ataques terroristas” (Bush, 2002; citado en Kerwin & Warren, 2017).

Es también durante este momento de crisis que el estilo de liderazgo del expresidente se vio plenamente demostrado, exhibiendo un nivel de “confianza y seguridad moral que ayudó a la nación a lidiar con las secuelas de los ataques terroristas” (Pfiffner, 2004). Asimismo,

según James Pfiffner, la seguridad moral de Bush reflejaba tanto sus profundas creencias religiosas y su convicción de que los Estados Unidos mantenía la postura correcta de no ceder ante la presión de otras naciones. Sus creencias religiosas servían como una potencial explicación para otros rasgos de su personalidad, incluyendo su falta de ambivalencia sobre la guerra y su disposición a emprender acciones que podían resultar impopulares en el resto del mundo, además de su rechazo hacia la indecisión, su evitación de la ambigüedad y su falta de dudas. Lo anterior, en conjunto con sus ideas sobre las implicancias de la unicidad del poder militar de los Estados Unidos y sus imperativas morales fueron expresados formalmente en la Política de Seguridad Nacional de los Estados Unidos durante su mandato (2004; p. 167-169).

En relación con lo anterior, las prioridades del gobierno de George W. Bush se mantuvieron en línea con algunos de los valores fundamentales de los Estados Unidos como es la protección a la democracia, en línea con el factor de Principios de Bruce Jentleson. Respecto de la región latinoamericana, en la Audiencia ante el Subcomité para el Hemisferio Occidental de Septiembre de 2005 llamada *Keeping Hotspots on Track: Hotspots in Latin America* se reconoce el progreso de Chile en materias de democracia mencionando que Chile ha progresado hacia un nivel considerable de estabilidad y valores democráticos (“Keeping Hotspots on Track: Hotspots in Latin America”, 2005; p. 6), en contraste con el caso de Colombia que continúa siendo amenazado por las organizaciones traficantes de drogas y grupos guerrilleros (“Keeping Hotspots on Track: Hotspots in Latin America”, 2005; p. 10). Menciona también cómo, a diferencia de Chile y otros países de la región latinoamericana, la mayoría de estados latinoamericanos enfrentan debilidades crónicas como la corrupción, la politización del poder judicial, la falta de debido proceso e ineficiencias administrativas (“Keeping Hotspots on Track: Hotspots in Latin America”, 2005; p. 52).

La Audiencia de junio del 2007 ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes denominada *South America and the United States: How to Fix a Broken Relationship*, abordó nuevamente la materia de la democracia en la región, considerando que hay naciones en la región que podrían asumir un rol de liderazgo significativo en esta materia. En dicha audiencia, se considera que Chile posee un liderazgo fuerte y visionario en cuanto a valores democráticos, en contraste con otros países de la región. Colombia también se

considera como un país destacado en cuanto a la evolución de la democracia en el país, pero que enfrenta problemas significativos y constantes como la corrupción y el narcotráfico (“South America and the United States: How to Fix a Broken Relationship”, 2007; p. 2). Esta Audiencia revela un cambio en la percepción que existía en la región respecto del rol de los Estados Unidos, y que habían afectado en el nivel de prestigio que tenía George W. Bush en Latinoamérica. Esto se evidencia en que la aprobación de su administración, la que sufrió una baja considerable en la región, reflejado en que el apoyo hacia su país oscilaba entre un 5% en Chile y Argentina, hasta un 23% en Colombia, el país considerado como su aliado más cercano. La aprobación del Presidente George W. Bush reflejaba una tendencia similar, con un 12% en Brasil hasta 24% en Chile (“South America and the United States: How to Fix a Broken Relationship”, 2007; p. 11). Los niveles de aprobación a su vez mostraban una tendencia significativa en la región, y en especial en el *soft power* de los Estados Unidos en Latinoamérica y la dificultad para concretar objetivos.

Esto se debía principalmente a que gran parte de los políticos estadounidenses manifestaban un entendimiento errado respecto de cómo la globalización afectaba en el hemisferio y fuera de sus fronteras, inspirando a varias naciones a buscar un mayor grado de separación de los Estados Unidos. Particularmente, se consideraba que el país norteamericano percibía a Latinoamérica como una “reserva estratégica” o “patio trasero”, asumiendo que la región debía compartir y apoyar los intereses y objetivos de los Estados Unidos. Esta percepción encontró un revés en la actitud demostrada por Chile, país que como miembro no permanente del UNSC decidió no apoyar la posición de los Estados Unidos respecto de la guerra de Irak, demostrando la tendencia que comenzaba a presentarse en la región a no compartir ciegamente los intereses norteamericanos (“South America and the United States: How to Fix a Broken Relationship”, 2007; p. 18).

A pesar de la desilusión que provocó la postura de Chile, y la actitud que comenzaban a mostrar otros países de la región, la conclusión alcanzada en dicha audiencia es que los países sudamericanos eran más que una reserva estratégica. Consideraba que los gobiernos sudamericanos eran socios cuyas necesidades, intereses y agendas particulares debían ser respetadas y podían diferir con los Estados Unidos en aspectos específicos, favoreciendo una cooperación cercana en unas materias más que en otras, del mismo modo que con otros países

en el mundo (“South America and the United States: How to Fix a Broken Relationship”, 2007; p. 18).

Para comprender el desarrollo y los cambios que ha tenido la política exterior de los Estados Unidos, es relevante entender cómo funciona y cuáles son las prioridades de cada administración desde el ataque al World Trade Center. Así, en materias de política exterior y de acuerdo con lo reflejado en la ESN de los Estados Unidos del 2002, considerando además que este suceso ocurrió durante su administración, gran parte del objetivo de la política exterior de George W. Bush se enfocó en combatir el terrorismo, dando paso a la invasión a Irak fundamentada en la presencia de armas de destrucción masiva.

Las estrategias manifestadas durante ambos mandatos del expresidente muestran esta actualización respecto de sus prioridades, puesto que “en el momento del segundo mandato de George W. Bush, la estrategia de Estados Unidos se centró en crear una agenda positiva mediante la búsqueda de socios y áreas de posible cooperación con los gobiernos moderados de izquierda” (Peres, 2021), en contraste con la primera, que respondía y estaba altamente influenciada por los atentados del 11 de septiembre. En relación con lo anterior, en su segundo mandato, “Colombia no fue el único socio estadounidense en América del Sur. Chile, Perú y Paraguay también estaban relativamente alineados con los EE. UU.” (Peres, 2021).

La estrategia del gobierno de George W. Bush durante su primer mandato, que se orientaba principalmente al terrorismo, amplió la percepción de aquella amenaza hacia la región latinoamericana y particularmente a Colombia. Así se destaca en la Audiencia ante el Subcomité del Hemisferio Occidental de Abril del 2002 denominada *U.S. Policy Toward Colombia*, en el cual se menciona que tanto la democracia como el progreso económico de Colombia se ven amenazados por el narcotráfico y terrorismo. Siendo Colombia considerada como la democracia más antigua de Latinoamérica, los Estados Unidos orientaron su política exterior -respecto de Colombia- hacia prestar el apoyo necesario para combatir el narcotráfico. Vinculando el narcotráfico directamente con el terrorismo en Colombia y en el mundo, resalta como las FARC, el ELN y las AUC han migrado desde la filosofía política que les dio origen hasta evolucionar en traficantes de drogas y terroristas altamente sofisticados (“U.S. Policy Toward Colombia”, 2002; p. 1).

En la mencionada audiencia detalla que las FARC, el ELN y el AUC son grupos terroristas que soportan sus actividades con dinero proveniente del narcotráfico. A pesar de que su alcance no es comparable con el que Al Qaeda y Hamas poseían, este sigue siendo internacional e incluye el contrabando de drogas fuera de sus fronteras y hacia los Estados Unidos y Europa. Los grupos terroristas que operan en Colombia son capaces de realizar operaciones militares de gran escala que amenazan la estabilidad de Colombia y de la región en su totalidad (“U.S. Policy Toward Colombia”, 2002; p.2).

Respecto de sus aliados en América del Sur, este período de gobierno destacó por el apoyo al Plan Colombia, el cual correspondía a una estrategia colombiana para retomar el país del control de los narcoterroristas, viéndose el apoyo de los Estados Unidos hacia este plan desde el entendimiento mutuo de lo que hay en juego para Colombia, y la creencia de que los Estados Unidos y la nación colombiana pueden trabajar juntos para abordar efectivamente a la crisis (“Challenges and Successes for U.S. Policy Toward Colombia: Is Plan Colombia Working?”, 2003; p.1). Se reconoce a partir de la Audiencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, *Challenges and Successes for U.S. Policy Toward Colombia: Is Plan Colombia Working?* que dicho apoyo se basa en un interés por la prosperidad tanto de Colombia como de los Estados Unidos en sí. En ella se sostiene que hacer frente a la proliferación de las drogas no es solo parte de los intereses de los Estados Unidos para la protección de su población, sino que también resultaba esencial erradicar el narcotráfico para prevenir su uso como fuente de financiamiento para los tres grupos terroristas colombianos (2003; p. 2).

La audiencia *Challenges and Successes for U.S. Policy Toward Colombia: Is Plan Colombia Working?* además resalta el rol que ha tenido tanto el gobierno de los Estados Unidos, como el Comando Sur en esta lucha contra el narcotráfico o narcoterrorismo. Por un lado, lista algunas de las acciones que han desarrollado los Estados Unidos en apoyo al Plan Colombia como el entrenamiento de policías y soldados para reafirmar la presencia estatal a lo largo de Colombia, además del apoyo a programas destinados a personas desplazadas internamente (2003; p. 2); por otro, entrega detalles sobre el papel del Comando Sur en su apoyo al país sudamericano, resaltando que este organismo apoyó la implementación de los aspectos militares del Plan Colombia, reconociendo sin embargo que el Plan no era visto como una

solución militar simple (“Challenges and Successes for U.S. Policy Toward Colombia: Is Plan Colombia Working?”, 2003; p. 22).

- **Terrorismo:**

El 11 de septiembre del año 2001, en la Isla del Bajo Manhattan, entre las 8:47 y 9:03 de la mañana, se llevaron a cabo una serie de ataques terroristas hacia los Estados Unidos por parte del grupo Al Qaeda. Respecto de este evento, Bob Woodward (2004) recuerda como “los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington, que mataron a cerca de tres mil personas, alteraron y definieron la presidencia de Bush”. El autor considera que “no exageraba Bush cuando dictaba esa noche en su diario que ‘Hoy ha tenido lugar el Pearl Harbor del siglo XXI’. En algunos aspectos, los atentados fueron todavía más devastadores” (2004). Los ataques no se limitaron al World Trade Center, sino que también “los terroristas que atacaron el Pentágono estrellaron un avión contra el edificio que estaban en el lado opuesto al del despacho de Rumsfeld, con lo cual abrieron un sobrecogedor boquete y mataron a 184 personas” (Woodward, 2004; p. 37).

Según Gary Prevost, este evento produjo el nacimiento de la denominada “Doctrina Bush”, la cual “se refiere a la revisión de la política exterior estadounidense por parte del presidente George W. Bush tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos” (2007; En Prevost & Oliva, 2007). El autor continúa, agregando que “el comienzo del cambio de política se produjo en un discurso al Congreso de los Estados Unidos inmediatamente después de los ataques cuando el Presidente dijo que Estados Unidos ‘no haría distinción entre los terroristas y quienes los albergan’” (2007; En Prevost & Oliva, 2007).

Dentro del ámbito de la seguridad hemisférica, y como resultado de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, abordar y superar la amenaza de una red terrorista extensa y adaptable se transformó en prioritaria. Hacer frente efectivamente a este fenómeno requirió la implementación de estrategias que demandaban el ejercicio de una presión constante y la construcción de alianzas sólidas. En el firme interés y compromiso de resguardar la seguridad de sus ciudadanos y territorio, Estados Unidos ha adoptado un enfoque integral al colaborar estrechamente con aliados internacionales. Esta colaboración ha sido de vital importancia para interrumpir conspiraciones cuyo objetivo ha sido el de atacar a su población, y así

desmantelar la capacidad de los terroristas para librar la guerra y prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva a nivel internacional.

Medidas llevadas a cabo con el objetivo de proteger su propio territorio, implementadas por el gobierno estadounidense incluyen la reforma de los servicios de inteligencia y del FBI. Al mismo tiempo, la formación de un mayor número de socorristas se ha vuelto prioritario frente a potenciales situaciones de emergencia, al igual que la desarticulación de células terroristas internas mediante herramientas como el *USA Patriot Act* del 2001, el cual establece lineamientos generales y específicos para mejorar los esfuerzos antiterroristas mediante:

- El permiso para que los investigadores utilicen las herramientas ya disponibles para investigar al Crimen Organizado y el tráfico de drogas;
- La facilitación del compartimiento de información y la cooperación entre agencias gubernamentales para que puedan “conectar los puntos” de mejor forma;
- La actualización de la ley para reflejar las nuevas tecnologías y amenazas; y
- El aumento del castigo para aquellos que cometan crímenes terroristas (“The USA PATRIOT Act: Preserving Life and Liberty”, 2001).

Las acciones emprendidas por los Estados Unidos responden a esfuerzos para robustecer las defensas nacionales y prevenir posibles amenazas terroristas provenientes del interior de la nación, así como controlar este factor en el plano exterior. Este enfoque de carácter proactivo refleja un compromiso continuo de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, y un férreo aseguramiento de sus intereses nacionales respecto de la seguridad y bienestar de su población.

Durante el primer mandato de George W. Bush, la seguridad del territorio nacional cobró una elevada relevancia como producto de los ataques terroristas que definieron la dirección en la cual llevó su gobierno. Para este fin, la Oficina para la Seguridad Territorial - *Office for Homeland Security*, actualmente denominado *Department of Homeland Security* (DHS) - presentó la Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial (NSHS) en el año 2002, con el objetivo de hacer frente a la amenaza terrorista. Dicha Estrategia aborda los peligros a los cuales los Estados Unidos se enfrentaba mencionando que:

La amenaza terrorista hacia América toma muchas formas, tiene muchos escondites y es a menudo invisible. Sin embargo, la necesidad de seguridad territorial no se vincula únicamente con la amenaza terrorista actual. La necesidad de seguridad territorial se vincula a nuestra persistente vulnerabilidad. Terroristas desean atacarnos y explotar nuestras vulnerabilidades debido a las libertades que apreciamos (National Strategy for Homeland Security, 2002).

Este documento se formula además con el requerimiento de “pasos necesarios y decisivos. Crea un plan comprensivo para usar los talentos y recursos de América para potenciar [su] protección y reducir [su] vulnerabilidad ante ataques terroristas”, considerando como objetivos centrales y estratégicos de la seguridad territorial “la prevención de los ataques terroristas dentro de los Estados Unidos”, “la reducción de la vulnerabilidad de los Estados Unidos ante el terrorismo” y “minimizar el daño y recuperarse de los ataques que sí ocurran” (“NSHS - Executive Summary”, 2002).

Dentro de la *Estrategia*, se incluyen seis áreas críticas de misión para cumplir con los objetivos estratégicos antes descritos, tres de ellas abordando la prevención de futuros ataques terroristas, dos orientadas hacia reducir la vulnerabilidad de la nación, y una hacia la minimización del daño y recuperación. Estas áreas críticas son:

- Inteligencia y Alerta: área que se enfoca en la reducción del factor sorpresa que caracteriza los ataques terroristas y maximiza su impacto, frente a lo cual se debe contar con “un sistema de alerta e inteligencia que pueda detectar la actividad terrorista antes de que se manifieste” (NSHS, 2002; p. VIII) y que permita tomar acciones proactivas y preventivas;
- Seguridad fronteriza y de transporte: área que busca combinar la seguridad fronteriza y de transporte como una completamente integrada y que permita al mismo tiempo “promover el flujo eficiente y confiable de personas, bienes y servicios a través de las fronteras, previniendo a los terroristas el uso de medios de transporte o sistemas para entregar implementos de destrucción (NSHS, 2002; p. VIII);
- Contraterrorismo interno: área que reenfoca las labores de los organismos encargados de la seguridad federal, estatal y local hacia la “prevención e intercepción de la

actividad terrorista dentro de los Estados Unidos” (NSHS, 2002; p. IX), además de sus labores investigativas y de procesamiento de la actividad criminal;

- La protección de activos claves e infraestructura crítica: área que apunta hacia la reducción transversal de la vulnerabilidad de la nación ante diversas amenazas - entre las cuales se encuentra el terrorismo, crimen organizado y desastres naturales -, mediante la protección de los “activos, sistemas y funciones vitales para [su] seguridad nacional, gobernanza, seguridad y salud pública, economía y moral nacional” (NSHS, 2002; p. IX);
- La defensa contra las amenazas catastróficas, destinada a reformular el abordaje que la nación norteamericana realizaba frente a armas de destrucción masiva fabricadas por el hombre, considerando que en dicho periodo “las capacidades de detección químicas, biológicas, radiológicas y nucleares [eran] modestas y las capacidades de respuesta [estaban] dispersas a lo largo del país en cada nivel de gobierno” (NSHS, 2002; p. IX), las cuales habían probado ser suficientes pero requerían un nuevo enfoque para hacer frente a la evolución de las nuevas tecnologías y amenazas; y,
- La preparación y respuesta ante amenazas: área crítica que contemplaba la capacidad para “minimizar el daño y recuperarse de cualquier ataque terrorista futuro que pueda ocurrir pese a [sus] mejores esfuerzos para prevenirlos” (NSHS, 2002; p. X), incluyendo dentro de las amenazas aquellas de origen natural, y requiriendo la capacidad de coordinar y actuar de forma unificada frente a su ocurrencia.

En este contexto, la promulgación del *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* del 2004 por parte del expresidente George W. Bush representó un paso trascendental para los esfuerzos de prevención y contraterrorismo que describió en la NSHS. El *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (2004) introdujo una serie de mejoras para los servicios de inteligencia de los Estados Unidos, creando el cargo de Director Nacional de Inteligencia - nombrado por el presidente, con la aprobación del Senado - así como también el Centro Nacional de Contraterrorismo, Centro Nacional de Inteligencia, Consejo Conjunto de la Comunidad de Inteligencia, entre otras posiciones de alta relevancia para la inteligencia norteamericana. Del mismo modo, introdujo mejoras principalmente ligadas a una asignación presupuestaria llevada a cabo directamente por el Director Nacional de Inteligencia, así como también mediante la especificación de las funciones de aquellas instituciones ligadas a dicha

labor, como la *Central Intelligence Agency* y la *Intelligence Community*, ambas presididas por una figura centralizada. Dicha labor recaería en el Director Nacional de Inteligencia, quien adicionalmente desempeñaría como el principal asesor en esta materia para el expresidente George W. Bush, reflejando la importancia estratégica asignada a la coordinación y eficacia en la lucha contra el terrorismo.

- **Crimen Organizado Transnacional:**

El DoD de los Estados Unidos corresponde a “la agencia federal líder en los esfuerzos para detectar y monitorear el tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos”, operando en la región a través del Comando Sur como “un comando conjunto compuesto por más de 1200 militares y civiles que representan al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Infantería de Marina, la Guardia Costera y varias otras agencias federales” (Realuyo, 2019).

Según los lineamientos estratégicos del Comando Sur (“Counter Transnational Criminal Organizations”, s.f.) respecto de las OCTs, éstas se plantean como amenazas transnacionales complejas para la estabilidad de la región latinoamericana y del Caribe, afectando por consiguiente a los intereses de los Estados Unidos en cuanto a su salud pública y amenazas a su seguridad nacional. La amenaza que estas organizaciones representan, y de la cual se ocupa el Comando Sur de los Estados Unidos mediante la vinculación con agencias federales y socios regionales, está vinculada a su cantidad de recursos que facilita el desarrollo de actividades de tráfico de drogas, armas, artículos falsificados, dinero y trata de personas. Como producto de lo anterior, la seguridad ciudadana se ve fuertemente amenazada, socavando los derechos humanos básicos, erosionando la buena gobernanza y obstaculizando el desarrollo económico, impactando en las categorías de Jentleson de Paz y Prosperidad principalmente.

En una audiencia realizada ante el Subcomité del Hemisferio Occidental (*Subcommittee on the Western Hemisphere*), denominada “Una Reseña de la Iniciativa Andina” (*A Review of the Andean Initiative*), se reconocen las amenazas que el COT significa para los Estados Unidos. El documento considera que el COT significa una amenaza clara y presente debido a su paulatina evolución hacia un mercado más global, ya que el conflicto ideológico ha

abierto paso a la búsqueda de ganancias ilícitas a partir de la actividad criminal, generando billones de dólares que a su vez financian el tráfico de armas en los mercados negros y aumentando los niveles de violencia tanto en Colombia como a lo largo del hemisferio occidental (“A Review of the Andean Initiative”, 2001; p. 3).

Durante el periodo de gobierno de George W. Bush, las OCTs se vincularon fuertemente con el narcotráfico y narcoterrorismo, siendo el Plan Colombia el emblema de la lucha bilateral en contra de estos fenómenos. Así se detalla en la serie de Audiencias sobre el Acta de Autorización sobre Defensa Nacional para el Año Fiscal 2002 y la Supervisión sobre los Programas Anteriormente Autorizados (*Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002-H.R. 2586 and Oversight of Previously Authorized Programs*) del 2001, en las cuales se informa acerca de la labor del Congreso estadounidense en el aumento considerable de la cantidad de equipamiento y entrenamiento militar para el gobierno de Colombia con el objetivo de asistir al país en sus esfuerzos contra el narcotráfico, destacando además la amenaza que han significado las fuerzas de guerrilla y paramilitares financiadas por la producción y venta de narcóticos ilegales, con una fuerza sobre 25.000 y que operan a lo largo de Colombia (“Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002-H.R. 2586 and Oversight of Previously Authorized Programs”, 2001; p. 200) y otros países, situación que ha impulsado a los Estados Unidos a asistir a sus vecinos.

La serie de audiencias antes referida destaca los esfuerzos de los Estados Unidos con los países de la cuenca del Pacífico, detallando que el apoyo antinarcóticos de los Estados Unidos para las naciones de la Cuenca del Pacífico ha incluido entrenamiento y equipamiento para las fuerzas ribereñas de Colombia. Ahonda, por otro lado, en el rol del Comando Sur en estos esfuerzos, organismo que ha apoyado extensamente para el entrenamiento de la Brigada Antinarcóticos de Colombia. Además, el Comando Sur apoyó los esfuerzos impulsados por el DoS para desplegar helicópteros de marca Huey II y UH-60L para el ejército colombiano, así como para asistir en el entrenamiento de las tripulaciones requeridas (“Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002-H.R. 2586 and Oversight of Previously Authorized Programs”, 2001; p. 243).

Las mencionadas audiencias contemplan también el continuado apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia y los esfuerzos realizados en materias de las operaciones antidrogas. Respecto de estas operaciones, el documento menciona que el Congreso destinó una cantidad de financiamiento significativa el año 2000 para apoyar al Plan Colombia del expresidente Andrés Pastrana. Consideran también que a lo largo del 2001, el Comando Sur había trabajado de manera interagencial para el desarrollo del Plan Colombia y para la ejecución de un paquete de apoyo hacia Colombia, incrementando las capacidades antinarcóticos de las naciones aliadas - por sobre todo los vecinos de Colombia -, que también fueron beneficiarias de la asistencia del Comando Sur. Se reconoce en las audiencias, no obstante, que el alcance del narcotráfico en la región requería de un apoyo adicional hacia las naciones vecinas en forma de programas militares y no militares (“Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002-H.R. 2586 and Oversight of Previously Authorized Programs”, 2001; p. 249).

Algunos de los logros del Plan Colombia y los desafíos enfrentados desde su implementación inicial se reflejan en la Audiencia ante el Comité de Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes denominada “The War Against Drugs and Thugs: A Status Report on Plan Colombia Successes and Remaining Challenges”, del año 2004. En ella se mencionan algunos de los logros que se ha tenido en materias de la lucha contra el narcotráfico vinculadas principalmente a Colombia. Un ejemplo emblemático según el reporte es la *Operation White Dollar*, a través de la cual se desmanteló un anillo internacional de lavado de dinero, responsable del lavado de millones de dólares en droga a través del intercambio de pesos en el mercado negro, resultando en 34 procesamientos y la confiscación de \$20 millones en los Estados Unidos (“The War Against Drugs and Thugs: A Status Report on Plan Colombia Successes and Remaining Challenges”, 2004; p. 157). Otro ejemplo de los éxitos en la colaboración entre los Estados Unidos y las agencias de cumplimiento de la ley es la *Operation Double Trouble*, la cual se orientó hacia el ataque y desarticulación de importantes traficantes de drogas y dinero colombianos que operaban en ambos países, resultando en la confiscación de \$12.8 millones (“The War Against Drugs and Thugs: A Status Report on Plan Colombia Successes and Remaining Challenges”, 2004; p. 162).

Si bien operaciones como la *White Dollar* son consideradas como éxitos por Colombia, para los Estados Unidos y la lucha frente al narcotráfico, eran consideradas como victorias totales. Lo anterior se debe a que, como detalla el reporte *The War Against Drugs and Thugs*, el desmantelamiento de un cartel de drogas significa la eliminación de criminales responsables de brindar grandes cantidades de veneno a los barrios estadounidenses y al mismo tiempo, a que la violencia, inestabilidad y terrorismo en Colombia se alimentan a través del consumo de drogas en Estados Unidos (2004; p. 157), por lo cual los éxitos colombianos finalmente se traducen en una mayor seguridad para la población norteamericana.

- **Migración irregular:**

Producto de los eventos del 11 de septiembre del 2001, se produjeron una serie de modificaciones en las prioridades del gobierno de George W. Bush, incluyendo respecto de la migración irregular. Este evento marcó un hito “en la transformación anti-inmigrante de las leyes norteamericanas, pues convirtieron a la cuestión migratoria, de manera definitiva, en un asunto de seguridad nacional”, medida que llevó a “la restricción no sólo de los derechos sociales de los extranjeros no naturalizados, sino de sus derechos civiles” (Moncayo, 2010).

De esta forma es que las prioridades para hacer frente al terrorismo y la migración irregular se vincularon en torno a cinco pilares fundamentales, relacionados principalmente con la protección del territorio en medida que se regularizaba la situación de la población migrante, tomando en consideración la protección hacia los derechos de la población migrante legal y regular. Estos pilares (“Immigration - Fair and Secure Immigration Reform”, 2004) contemplaban, en primer lugar, la protección del territorio nacional mediante el control fronterizo; en segundo, servir hacia la economía norteamericana a través de la vinculación de un empleado dispuesto con una empresa dispuesta; en tercer lugar, promoviendo la compasión; en cuarto, entregando incentivos para el retorno hacia los países de origen; y finalmente, protegiendo los derechos de los migrantes legales. A partir de estos pilares se apuntó hacia fomentar el retorno a sus propios países de forma paulatina, manteniendo un estatus de relativa regularidad como un trabajador legal en tierras norteamericanas por un periodo renovable de tres años, sin perder el vínculo con su nación.

Las propuestas del gobierno de George W. Bush insertaron reformas con el objetivo de resolver parte de las causas originarias de la migración irregular y aquellas que la fomentaban. De esta forma, su administración propuso “la creación de una nueva tarjeta de identificación para todos los trabajadores extranjeros legales” que permitiera a los empleadores realizar la verificación de las personas que se incorporaban a su fuerza de trabajo, así asegurando que “empleadores estadounidenses sabrían que el ciudadano extranjero que solicita un trabajo es quien dice que es y que se encuentra legalmente en nuestro país” (“Seguridad de la Frontera y Reforma de Inmigración”, 2006). Propuso también la asignación de fondos para el control fronterizo, solicitando que “el Congreso proporcione fondos para realizar mejoras dramáticas en la mano de obra y tecnología de la frontera” (“Seguridad de la Frontera y Reforma de Inmigración”, 2006).

En términos generales, la ESN del 2006 elaborada durante su segundo mandato propuso una estrategia para reducir la migración irregular basada en el reforzamiento de valores y políticas de cooperación dentro del hemisferio con el objetivo de promover una amplia gama de oportunidades económicas e impulsar acciones que permitan abordar las amenazas que enfrenta la región en materias de seguridad, estabilidad, prosperidad y progreso democrático (“ESN”, 2006; p. 37). Sus reformas en materias de inmigración buscaban “crear un programa de trabajadores temporales que nos ayude a proteger la frontera”, de esa forma creando “una vía legal para que los trabajadores extranjeros entren a [su] país de una manera ordenada, por un periodo limitado de tiempo” sin descartar el legítimo interés y necesidad de los empleadores estadounidenses, dando a los inmigrantes “honestos una manera de mantener a su familia, respetando la ley” (“Seguridad de la Frontera y Reforma de Inmigración”, 2006). En suma, los cinco elementos que caracterizaron el *Plan del Presidente Bush para una Reforma Comprensiva de Inmigración* detallado en su Discurso sobre el Estado de la Unión (*State of the Union Address*) del 2007 durante su fueron:

1. Los Estados Unidos debe asegurar sus fronteras;
2. Debemos hacer que los empleadores rindan cuentas por los trabajadores que contratan;
3. Para asegurar nuestra frontera, debemos crear un programa de trabajadores temporales;

4. Debemos sacar de las sombras a los trabajadores indocumentados que ya se encuentran en el país; y
5. Debemos promover la asimilación a nuestra sociedad enseñando inglés y los valores americanos a nuevos inmigrantes.

3.2 Barack Obama (2009-2017)

Los intereses nacionales de los Estados Unidos durante el gobierno de Barack Obama son abordados en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2010, y nuevamente reforzadas durante la del 2015. Específicamente, en la ESN del 2015, el expresidente Barack Obama describe los intereses nacionales como:

- I. La seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos, y de los aliados y socios de los Estados Unidos;
- II. Una fuerte, innovadora y creciente economía estadounidense en un sistema económico internacional abierto que promueve la oportunidad y prosperidad;
- III. El respeto de los valores universales en casa y en el mundo; y,
- IV. Un orden internacional basado en reglas, impulsado por el liderazgo de los Estados Unidos que promueva la paz, seguridad, y oportunidad a través de una más fuerte cooperación para cumplir desafíos globales (“National Security Strategy”, 2015).

De la misma forma que la administración de George W. Bush que le precedió, la propia estrategia multilateral de la administración de Barack Obama - durante su primer mandato- adoptó un carácter asociativo, rasgo característico y contrastante con la de George W. Bush, cuya estrategia poseía una inclinación hacia el unilateralismo. Existen diferencias con su antecesor también en el abordaje de los factores estratégico-militares para el combate del terrorismo, factor que se mantuvo dentro de la agenda de seguridad en la transición hacia el gobierno de Barack Obama. Lo anterior ocurrió producto de las diferencias contextuales y en la dinámica de la política exterior de los Estados Unidos en las que se desarrolló la administración de Barack Obama, recayendo además una serie de expectativas de cambio frente a la política interna y externa que adoptó el expresidente George W. Bush durante su administración. Estas políticas de George W. Bush fueron ampliamente desacreditadas y criticadas, tanto desde el punto de vista de la política llevada a cabo respecto de Irak -y las posteriores ocupaciones de Irak y Siria- en cuanto a su política externa; como también desde

lo que significó su política doméstica y la crisis económica a la que se vio enfrentado entre los años 2006 y 2008, la denominada *crisis subprime*.

Además de ello, se enfocó en la libertad política y económica. Considerando que, una economía mundial fuerte mejora nuestra seguridad nacional al promover la prosperidad y la libertad en el resto del mundo. En ese sentido, su foco también se encontraba en trabajar para desactivar conflictos regionales. En un claro contraste, durante la segunda administración de Bush la principal prioridad continuó siendo la lucha contra el terrorismo, con la idea de proteger y defender los intereses de Estados Unidos. Durante su segunda administración, se consideraba que el mundo había avanzado hacia la libertad, justicia y dignidad humana. No obstante, la ESN de los Estados Unidos (2006) promulgada durante su segundo mandato, refleja una necesidad de seguir promoviendo la democracia para que otros países la alcancen pese a los obstáculos, por ello, hay que trabajar para terminar con la tiranía.

Con una aproximación diferente hacia la política exterior bajo la primera administración de Barack Obama reflejada en la ESN de los Estados Unidos (2010), se buscaba renovar el liderazgo estadounidense, además de promover las prioridades de seguridad nacional basándose en la posible propagación de armas de destrucción masiva que amenazaban al país. Lo anterior debido a que en la ESN del 2010 las secuelas del 11 de septiembre aún se sentían cercanas, otorgando un mayor valor a la labor del DHS. De esta forma, la preocupación sobre la seguridad territorial contempló la adaptación a las funciones tradicionales para hacer frente a amenazas nuevas y en evolución, considerando que no trataba de una acción únicamente del gobierno, sino que debía tratarse a nivel nacional e incorporar la “fortaleza colectiva de todo el país” para identificar e interceptar las amenazas y mantener el control de las fronteras (“ESN”, 2010; p. 15). Al mismo tiempo, la prosperidad también resultaba un pilar importante, ya que el crecimiento y la economía global abierta servían como una fuente de oportunidad para el pueblo estadounidense y una fuente de fortaleza para los Estados Unidos.

Otra prioridad de su política exterior corresponde al cambio climático, el aumento de desastres naturales y el sufrimiento de la economía debido a costos de reparación que implica nuevos gastos. Durante el segundo gobierno de Barack Obama, la política exterior reflejada en la ESN (2015) consideraba que los Estados Unidos debía continuar liderando, a través de un liderazgo sólido y sostenido que promueva la seguridad y prosperidad mundiales.

Considerando la importancia de la seguridad internacional como una forma de alcanzar los intereses del país y mantener compromisos con aliados y socios.

Además, se enfocó en la disminución del número de tropas en Irak y Afganistán buscando reducir las bajas de soldados estadounidenses, sin dejar de hacer frente a la amenaza terrorista. No obstante, las operaciones antiterroristas se vuelven específicas. Se busca establecer el Tratado Trans-Pacífico (TPP) con la finalidad de fortalecer la cooperación y liberalización económica.

De esta forma, el expresidente debió enfrentar esta crisis con una alta esperanza para muchos sectores que consideraban que la administración anterior fue incapaz de dar una solución efectiva para ambos problemas, así como también cumplir con altas expectativas. En este sentido cobra relevancia el enfoque asociativo de su estrategia multilateral, marcando una diferencia con la estrategia que le precede y también con aquella que le siguió.

En ambas administraciones de Barack Obama, sin perjuicio de tener elementos de continuidad en términos estratégicos de los Estados Unidos respecto de la política de George W. Bush, se observan diferencias claves en su abordaje de los problemas internacionales con una base en lo que él llamó la “acción de cooperación internacional” con sus socios. De esta forma, la estrategia del expresidente se enfocó en el establecimiento de *partnerships* (alianzas) a nivel global y hemisférico, incorporando en su discurso la aproximación hacia los socios tradicionales de los Estados Unidos en distintas regiones el mundo, y llevándola a cabo en medida que contó con el apoyo del Congreso del país norteamericano o no. La relevancia del Congreso en la determinación y ejecución de la política exterior de los Estados Unidos se condice además con los niveles de análisis de Kenneth Waltz abordados con anterioridad, sobre todo si se analiza su rol desde el *nivel de Estado*.

El enfoque de Barack Obama sobre el establecimiento de alianzas se evidenció claramente en Latinoamérica, donde las experiencias pasadas con algunas naciones de la región cobró una gran relevancia para el enfrentamiento de las amenazas que predominaban durante su administración. El acercamiento hacia la región es descrito con detalle en la Audiencia ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de octubre del 2011, denominada *Emerging Threats and Security in the Western Hemisphere: Next Steps for U.S. Policy*. En este documento se detalla que el acercamiento de los Estados Unidos hacia la

región latinoamericana rescataba lecciones importantes de la experiencia de este país y su alianza con el gobierno de Colombia en lo que se requiere para mejorar la seguridad ciudadana en el hemisferio (“Emerging Threats and Security in the Western Hemisphere: Next Steps for U.S. Policy”, 2011; p. 15).

Adicionalmente, esta audiencia presenta la evolución que tuvo la estrategia estadounidense con el pasar del tiempo, desde los inicios del Plan Colombia hasta la administración de Barack Obama - específicamente en el año 2011 -. Detalla cómo el enfoque inicial en apoyar los programas colombianos para acabar con organizaciones narcotraficantes y la campaña agresiva de erradicación de la planta de coca en Colombia resultaron ser un paso de un esfuerzo más extenso. El resultado fue que el combate a los grupos terroristas y el narcotráfico no era suficiente si no se contaba con la extensión del Estado de Derecho, incremento de la presencia estatal y reforzamiento al respeto de los DDHH, factores que en conjunto podían brindar sembrar la seguridad real en Colombia (“Emerging Threats and Security in the Western Hemisphere: Next Steps for U.S. Policy”, 2011; p. 15a).

Parte de este nuevo acercamiento reconoce que, respecto de Colombia, la situación sigue siendo frágil y requiere de un seguimiento constante para poder mantener el progreso que se había alcanzado con los años. Con ese objetivo, el gobierno de los Estados Unidos desarrolló un programa de seguimiento denominado *Colombian Strategic Development Initiative* (CSDI) para apoyar al Plan de Consolidación Nacional de Colombia (“Emerging Threats and Security in the Western Hemisphere: Next Steps for U.S. Policy”, 2011; p. 16), iniciativa que impulsaba el establecimiento de la institucionalidad civil, programas de desarrollo alternativo y Estado de Derecho, al mismo tiempo combinando dichas iniciativas con esfuerzos de seguridad y antinarcóticos, en especial en áreas donde el tráfico de drogas, la violencia y COT suelen entrelazarse. Si bien en dicha Audiencia se reconoce que las pretensiones de los Estados Unidos en la región no significaban una tarea fácil, las experiencias de la cooperación sobre objetivos compartidos con países como Chile, por ejemplo, representan la aproximación más eficiente y racional para contrarrestar amenazas emergentes (“Emerging Threats and Security in the Western Hemisphere: Next Steps for U.S. Policy”, 2011; p. 18).

No obstante, si bien las intenciones del expresidente Barack Obama en cuanto a su política exterior, y la relevancia de la cooperación internacional para ésta, la realidad que enfrentó no

fue un camino allanado para innovar e implementar su política multilateral, por lo que en la práctica, su política resulta bastante pragmática para abordar el multilateralismo y obrar dentro de él en medida de lo posible. Como resultado de lo anterior, durante su administración debió enfrentar obstáculos para obrar que se exacerbaban producto del estilo de liderazgo del propio presidente. Recurriendo al análisis del *nivel de Estado* de Kenneth Waltz en cuanto a los rasgos que caracterizaron el gobierno del expresidente, su estilo del liderazgo presentó la particularidad de no inclinarse totalmente por una opción multilateral con un marcado liderazgo de los Estados Unidos en estos escenarios, sino que también recurrió a las opciones bilaterales y unilaterales en determinadas circunstancias. La estrategia multilateral asociativa adoptada por Obama, del mismo modo debido a las particularidades del gobierno que le siguió, se encontró en una etapa de cambio con la asunción de la presidencia de los Estados Unidos de Donald J. Trump.

- **Terrorismo:**

El factor terrorismo para el gobierno de Barack Obama resulta una extensión de la lucha llevada a cabo por el gobierno del expresidente George W. Bush, enfatizando en los cambios que los atentados contra el *World Trade Center* del 11 de septiembre del 2001 provocaron a nivel nacional. Entre los principales, se destaca la descentralización de Al Qaeda, y la potenciación de nuevas amenazas a través de sus derivados regionales, células y actores individuales locales. A diferencia de la percepción que la agrupación Al Qaeda generaba durante el gobierno de George W. Bush, durante el mandato de Barack Obama ésta se transformó en una “amenaza difusa”, una “que permanece, y que se manifiesta de otras maneras, como muestran los atentados de Benghazi y de Boston” (Blanco, 2013).

En un discurso realizado en la Universidad de Defensa Nacional (NDU), el expresidente Barack Obama intentó equilibrar “aspectos críticos (uso de tortura, detenciones ilegales, etc.) con justificativos” (Blanco, 2013), contradicciones que han sido percibidas como “una especie de lucha interna que se percibe claramente entre su supuesto pensamiento y la acción” (Blanco, 2013). Una posible explicación radica en lo que el académico José María Blanco considera como la “arquitectura argumental” desarrollada durante sus años de mandato, con la justificación no de iniciar, sino de “mantener y prolongar la guerra contra el terrorismo”

(2013), ya que la fuente de los riesgos ya no se limitaba a Pakistán o Afganistán producto de la Primavera Árabe.

El fenómeno antes mencionado -la Primavera Árabe- supone, como argumenta José María Blanco un cambio facilitador del terrorismo en naciones como Libia y Siria, persistiendo “formas clásicas de terrorismo con patrocinio estatal, como el caso de Hezbollah, pero a la vez otras formas más locales y descentralizadas, además de radicalización y auto radicalización interna en Estados Unidos” (2013). El expresidente Barack Obama consideraba que “los atentados contra intereses de Estados Unidos fuera de su territorio, y el terrorismo doméstico constituyen el ‘futuro del terrorismo’” (Blanco, 2013). Cabe mencionar que el terrorismo no se limita a la región del Medio Oriente, existiendo amenazas de mayor proximidad física como las FARC -que adquirieron la designación como grupo terrorista en el periodo que comprende su administración-, frente a las que el expresidente se manifestó a favor de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y esta agrupación “pese al revés tras los resultados negativos del plebiscito del 2 de octubre (2016), que tumbó las condiciones para que se alcanzara un acuerdo definitivo antes de que finalizara su gobierno” (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2017).

Producto de las contradicciones demostradas por el abordaje a la materia de terrorismo que poseía el expresidente, su accionar se enfrentó a diversas críticas que José María Blanco (2013) señala como: el compromiso de los valores básicos al dar cabida al uso de la tortura con fines de interrogación, o detenciones arbitrarias; la inconstitucionalidad del gobierno para “señalar y acabar con un ciudadano de Estados Unidos, con drones o armas, sin el debido proceso”; y, finalmente, el elevado costo de las intervenciones y las posibles aplicaciones del presupuesto destinado al combate contra el terrorismo.

Señala Barack Obama que con las políticas desarrolladas ahora la seguridad es mayor, pero a pesar de todo ello, a pesar de las ingentes medidas de seguridad y de un mundo en niveles mínimos históricos de violencia, los ciudadanos cada vez tienen más miedo. Y ese miedo en parte se genera por las propias medidas de seguridad (Powell, 2015). El expresidente defiende la efectividad de los ataques con los drones y su legalidad, a pesar de las críticas existentes respecto de su uso, como la decisión sobre los objetivos, las bajas civiles, la generación de nuevos enemigos, o las críticas a su legalidad nacional o internacional (Powell, 2015). Pese

a las críticas, argumenta a favor de su uso en medida que resulta efectivo para salvar vidas de ciudadanos americanos, dados los intentos continuos de planificar y ejecutar atentados.

Si bien las FARC en Colombia habían sido catalogadas como terroristas desde los gobiernos que precedieron a Barack Obama, el año 2014 una Audiencia ante el Subcomité sobre Terrorismo, No Proliferación y Comercio en febrero, nombrada adecuadamente como *Terrorist Groups in Latin America: The Changing Landscape* detalló como los tiempos recientes ilustraban la dependencia creciente del Hezbollah en facilitadores involucrados en actividades criminales más allá de la triple frontera de Sudamérica, ejemplificando como en el año 2008, la *Operation Titan*, una investigación conjunta de 2 años entre Estados Unidos y Colombia, desmanteló un anillo internacional de contrabando de cocaína y lavado de dinero que, se suponía, destinaba parte de sus ganancias a Hezbollah (“Terrorist Groups in Latin America: The Changing Landscape”, 2014; p. 14). En este sentido la amenaza que significaban las FARC se mantenía presente en Colombia, siendo aún el enemigo interno principal de ese Estado, pero probando que los esfuerzos realizados mediante el Plan Colombia y la *Colombian Strategic Development Initiative* habrían logrado contener y debilitarlas.

La Audiencia antes mencionada profundizó acerca del estado de las FARC, mencionando que en Colombia, éstas representaban al enemigo principal de la nación. No obstante, señalaba cómo en parte debido al apoyo económico y entrenamiento brindados por los Estados Unidos, las FARC se habían debilitado considerablemente. Esta organización terrorista había pasado efectivamente de un contingente de 20.000 miembros en el 2004 a 7.000 en 2014. A pesar de lo anterior, la amenaza presentada por las FARC seguía siendo considerable, debido a que frente a la incapacidad de llevar a cabo ataques grandes y de alto perfil, volvían a un estilo de combate de guerrilla y con una frecuencia elevada contra los empleados gubernamentales y militares. Del mismo modo, la capacidad de adaptación de las FARC significaba que se involucraron en mayor medida en el comercio de las drogas, transformándose en su propia organización criminal (“Terrorist Groups in Latin America: The Changing Landscape”, 2014; p. 2).

- **Crimen Organizado Transnacional:**

El abordaje de las OCTs durante el primer mandato del expresidente Barack Obama fue claro respecto de la amenaza que éstas suponían para sus intereses nacionales, reflejado en la declaración del entonces Comandante del Comando Sur, James G. Stavridis, quien describió que “nuestros intereses se ven amenazados cada vez más por el tráfico ilícito que, entre otras cosas, puede socavar instituciones democráticas y el estado de derecho a lo largo de nuestro hogar compartido” (Stavridis, 2010; “Partnership for the Americas”). Lo mismo fue manifestado en la Audiencia ante el Subcomité sobre la Seguridad Marítima y Fronteriza, *Border Security Threats to the Homeland: DHS' Response to Innovative Tactics and Techniques*, durante la cual se reconocía que el tráfico ilícito presentaba una amenaza para los Estados Unidos en toda frontera terrestre, aérea y marítima, y desafiaba la soberanía de muchos de sus socios internacionales, comparando los procedimientos, técnicas y tácticas utilizadas por los traficantes de drogas con las metodologías que pueden ser utilizadas por traficantes de personas y contrabando, incluyendo grupos terroristas (2012; p. 29).

La lucha contra el COT y la protección de las propias fronteras hacía importante considerar la magnitud y complejidad de las operaciones desempeñadas por estos grupos. Lo anterior se debe a que las rutas establecidas, métodos probados de transporte y logística integrada, redes de comunicaciones, comando y control, podían ser aprovechados por una variedad de grupos cuyo objetivo era amenazar a los Estados Unidos (“Border Security Threats to the Homeland: DHS' Response to Innovative Tactics and Techniques”, 2012; p. 29a), evidenciando que la principal dificultad asociada al COT es su facilidad para vincularse con otros grupos y actos delictivos, razón por la que las causas raíces son difíciles de abordar.

El narcotráfico se mantuvo como una de las mayores preocupaciones relacionadas con el COT durante la totalidad de su gobierno, manifestando un acérrimo compromiso con “terminar con el narcotráfico tanto en territorio norteamericano como en el resto de América. Por ello, y con la intención de eliminar las amenazas compartidas, se trabajó en la elaboración de planes conjuntos en la región latinoamericana para erradicar el tráfico de drogas y la violencia generada por los grupos armados” que operaban en el continente. Lo anterior, con la pretensión de “cortar las rutas de acceso de la cocaína colombiana a su país”, así como

adoptar medidas contra otras amenazas transnacionales (“Barack Obama y el narcotráfico”, 2011).

El rol del Comando Sur fue instrumental y constante para mantener la lucha contra el COT y narcotráfico en la región posterior al Plan Colombia. Sin embargo, durante el primer mandato de Barack Obama se consideraba que en cuanto a su trabajo contra las drogas, los Estados Unidos habían alcanzado una especie de estancamiento. La Audiencia ante el Comité sobre Servicios Armados de la Cámara de Representantes de marzo del 2009, titulada “Desarrollos de Seguridad en las Áreas de Responsabilidad del Comando Sur de los Estados Unidos, Comando Norte, Comando África y Comando de Fuerzas Conjuntas” reflejó esta percibida falta de logros significativos comparando la situación con una de locura, al “hacer lo mismo una y otra vez esperando resultados diferentes”. Reconociendo su capacidad para erradicar y prohibir las drogas, sus esfuerzos como nación no habían surtido efectos en la disponibilidad de estas drogas en sus propias ciudades (“Security Developments in the Areas of Responsibility of the U.S. Southern Command, Northern Command, Africa Command, and Joint Forces Command”, 2009; p. 16).

Pese a la percibida falta de resultados tangibles, la batalla contra el tráfico de drogas, COT y los vínculos con el terrorismo no disminuyeron, reflejando un compromiso aún mayor donde Colombia se situaba como un actor fundamental. En este sentido, producto de que este país era la mayor fuente global de cocaína, al igual que el hogar de las FARC, el gobierno colombiano y su población resultaban instrumentales en la lucha para detener a los traficantes ilícitos desde el origen. En medida que estos traficantes adaptaban sus tácticas para mover productos, cada esfuerzo para interceptarlos dentro de Colombia o en el momento en que abandonaran el territorio colombiano traía consigo enormes ganancias, en lugar de dispersar recursos limitados de interdicción a lo largo de las 42 millones de millas cuadradas del Caribe y Pacífico Este (“Security Developments In The Areas Of Responsibility Of The U.S. Southern Command, Northern Command, Africa Command, And Joint Forces Command”, 2009; p. 62).

El entonces Subsecretario de la Oficina de Asuntos Narcóticos de Estados Unidos (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*), William Brownfield, advertía en

2011 respecto al Crimen Organizado que éste se había “transnacionalizado” y que requería de un enfrentamiento “en conjunto por todas las naciones en alianza con Estados Unidos” (“Barack Obama y el narcotráfico”, 2011). La Organización Internacional de Policías (OIPOL) presentó estadísticas que esclarecían la ruta que seguía la cocaína proveniente de Colombia en camino hacia los Estados Unidos, atravesando Centroamérica. Ésta información llevó al gobierno de Barack Obama hacia la decisión de emplear las fuerzas militares, reforzando “a la policía con 700 efectivos, además de haber activado a unidades de la marina para el patrullaje de ríos y costas” (“Barack Obama y el narcotráfico”, 2011).

A partir del rol del Comando Sur se vieron éxitos considerables durante la administración de Barack Obama en el año 2010, una vez fue determinado el valor de la cooperación interagencial para hacer frente al COT y el narcotráfico que se le asociaba. Según la Audiencia ante el Subcomité sobre Seguridad Nacional y Relaciones Exteriores de julio del 2010 denominada *National Security, Interagency Collaboration, and Lessons from SOUTHCOM and AFRICOM*, el Comando Sur estuvo dentro de los primeros comandos geográficos en remodelarse como un comando combatiente con presencia interagencial, y desde entonces ha marcado el camino en la coordinación militar-civil (“National Security, Interagency Collaboration, and Lessons from SOUTHCOM and AFRICOM”, 2010; p. 9). La cooperación interagencial brindó frutos que demostraron el impacto de una aproximación integrada y apoyada en todos los niveles, considerando que desde el 2002 los secuestros, homicidios y ataques terroristas en Colombia habían disminuido por 90, 45 y 71 por ciento (basado en las estadísticas del Ministerio de Defensa de Colombia), respectivamente, además de que los indicadores nacionales y de desarrollo mejoraron significativamente (“National Security, Interagency Collaboration, and Lessons from SOUTHCOM and AFRICOM”, 2010; p. 61).

Durante el último año de la administración de Barack Obama se reconocieron una serie de amenazas pendientes de resolución que, con el transcurso del tiempo, se habían acrecentado. La Audiencia ante el Comité Selecto sobre Inteligencia del Senado de los Estados Unidos de febrero del 2016, llamada *Current and Projected National Security Threats to the United States* destacó las siguientes cuatro preocupaciones:

- El tráfico de drogas transnacional representa una gran y en muchos casos creciente amenaza para los Estados Unidos en casa, y para los intereses de seguridad de los Estados Unidos en el extranjero. Los suministros en el territorio estadounidense de algunas drogas producidas en el extranjero están creciendo, y algunos criminales que las comercializan se están volviendo más sofisticados;
- Los traficantes en los países andinos han aumentado su producción de cocaína. Los productores en Colombia - desde donde la mayoría de la cocaína en Estados Unidos se origina - aumentaron su producción casi un tercio en 2014 por sobre el año anterior, la que probablemente crecerá el 2016 en medida que las plantaciones de coca terminan de madurar;
- Las agrupaciones de COT representarán una amenaza persistente y sofisticada para la economía, bienestar y seguridad de la gente a nivel global. Las empresas sin regulación y evasoras de impuestos de los grupos criminales absorben los recursos del Estado, desplazando al gobierno legítimo, aumentando la corrupción de oficiales, e impidiendo la competencia económica justa. Adicionalmente, en ocasiones las mismas agrupaciones de COT amenazan la seguridad de un país, estimulando el aumento en violencia social, u obstaculizando la gobernabilidad; y,
- Los traficantes de personas aprovechan la corrupción de oficiales, las fronteras porosas y una aplicación de la ley poco exigente para orquestar el comercio ilícito. Esta explotación de vidas humanas en favor de ganancias continúa ocurriendo a nivel global, vulnerando el Estado de Derecho y degradando instituciones legítimas de gobierno y comercio (“Current and Projected National Security Threats to the United States”, 2016; p. 23-24).

- **Migración Irregular:**

La temática de la migración irregular se ha presentado en los Estados Unidos como un riesgo de larga trayectoria. Si bien principalmente se ha enfocado en México y su frontera sur, durante el gobierno de Barack Obama se amplió la mirada respecto de esta materia, contemplando adicionalmente a los países dentro del área de responsabilidad del Comando Sur. Durante el año 2015, se llevó a cabo una Audiencia ante el Subcomité sobre el Hemisferio Occidental que abordaba la situación como una crisis migratoria. El registro

resultante, denominado *Migration Crisis: Oversight of the Administration's Proposed \$1 Billion Request for Central America*, si bien enfocado principalmente en Centroamérica, abordaba el rol del Comando Sur en el combate contra los grupos dedicados a la trata de personas y organizaciones terroristas.

Respecto de los primeros, la preocupación recaía en la relativa facilidad con la que grupos de trata de personas movían decenas de miles de personas hacia los Estados Unidos, por lo que las rutas de contrabando significaban una potencial vulnerabilidad para el territorio nacional (“Migration Crisis: Oversight of the Administration's Proposed \$1 Billion Request for Central America”, 2015; p. 47). En el caso de los segundos, la preocupación vinculaba a las organizaciones terroristas de manera directa con aquellos grupos dedicados a la trata de personas, suponiendo que las organizaciones terroristas podrían intentar aprovechar las mismas rutas de contrabando para mover operativos con intención de causar daños graves a la población de los Estados Unidos o brindar armas de destrucción masiva hacia la nación (“Migration Crisis: Oversight of the Administration's Proposed \$1 Billion Request for Central America”, 2015; p. 47a). La contención de estas amenazas requirió de un esfuerzo interagencial, siendo responsabilidad del Comando Sur la de proteger frente a los avances provenientes desde el sur, en conjunto con socios fuertes y capaces como Colombia, Chile, y otros países de la región considerados como líderes regionales y excepcionales contribuyentes hacia la seguridad hemisférica e internacional (“Migration Crisis: Oversight of the Administration's Proposed \$1 Billion Request for Central America”, 2015; p. 47-48b).

En línea con lo anterior, en junio de 2012 se llevó a cabo una Audiencia ante el Subcomité sobre la Seguridad Marítima y Fronteriza en cuyo documento resultante denominado *Border Security Threats to the Homeland: DHS' Response to Innovative Tactics and Techniques* se abordaba la seguridad fronteriza como una de las mayores amenazas que enfrentaba la administración de Barack Obama. Dentro de esta materia, se consideraba que uno de los problemas principales era la percepción de que como nación no se contaba con el compromiso completo para hacer cumplir sus leyes migratorias (“Border Security Threats to the Homeland: DHS' Response to Innovative Tactics and Techniques”, 2012; p. 3). Con este fin, la labor de llevar a cabo el control fronterizo efectivo en el país norteamericano fue otorgada a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (*US Customs*

and Border Protection), institución responsable por proteger las fronteras americanas contra amenazas, facilitando el comercio y traslado legales, labor que buscó ejecutar mediante la implementación de un enfoque multicapa y basado en el riesgo para mejorar la seguridad de las fronteras estadounidenses, facilitando el flujo legal y regular de personas y bienes hacia los Estados Unidos (“Border Security Threats to the Homeland: DHS' Response to Innovative Tactics and Techniques”, 2012; p. 9).

3.3 Donald J. Trump (2017-2021)

Donald J. Trump, por su lado, manifiesta los intereses nacionales de los Estados Unidos con un enfoque centrado principalmente en su propio país, a través de cuatro pilares fundamentales impulsados por una “confianza estratégica”. En este sentido, Donald J. Trump (“President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America’s Interests”, 2017) sostiene que los intereses nacionales del país norteamericano son:

- I. Proteger el territorio nacional, a la población americana, y el estilo de vida americano;
- II. Promover la prosperidad americana;
- III. Preservar la paz a través de la fuerza;
- IV. Impulsar la influencia americana.

La política exterior bajo la administración de Donald J. Trump colocó como tema central la idea de *America First - Make America Great Again*. En base a su Estrategia de Seguridad Nacional (2017), la idea de *America First* reflejaba que EE. UU. debía priorizar sus intereses y mantener su poder preponderante en la política internacional, enfatizando en la necesidad de superar las capacidades militares de todos los potenciales adversarios.

De esta forma, el multilateralismo que había caracterizado a la estrategia de Barack Obama, pasó a un segundo plano junto a las instituciones internacionales que habían sido el principio rector de la política exterior de los Estados Unidos desde terminada la Segunda Guerra Mundial en 1945. Lo anterior se evidencia con la salida de este país del acuerdo de París. Finalmente, y en contraste con las presidencias anteriores de George W. Bush y Barack Obama, durante la administración de Donald J. Trump, el terrorismo deja de ser una de las principales prioridades de su gobierno y las misiones antiterroristas pasan a ser específicas y no permanentes.

Considerando lo que significaron los planteamientos de política internacional y doméstica de Donald J. Trump al momento de asumir el gobierno, los cuales también manifestó durante su campaña política, la estrategia que se planteó tuvo diferencias claves con la adoptada por el gobierno anterior. La estrategia de la administración del expresidente pasa a ser una de “auto referencia” mediante el lema de *Make America Great Again*, y “disociativa” en contraste a la mirada y propuesta de Obama, al aislarse o desvincularse de aquellos actores internacionales considerados tradicionalmente como aliados de los Estados Unidos en el escenario internacional.

La propuesta de Donald J. Trump significó también actuar conforme a los intereses nacionales de los Estados Unidos, desde una perspectiva de un marcado nacionalismo, e incluso un particular “reivindicacionismo” respecto del rol de este país en el mundo. *Make America Great Again* destacó “lo que era” el papel de los Estados Unidos en otras épocas, así marcando pautas de ejecución y estableciendo cursos de acción según esa lógica. Sin embargo, el enfoque del expresidente permite formular la interrogante de si es que en materias de interés nacional existió una regresión en el país norteamericano hacia el aislacionismo, particularmente si se plantea desde el factor económico y de industrialización norteamericana.

Si se toma en consideración el enfoque que sigue Donald J. Trump con respecto de la política comercial internacional, desmarcándose temporalmente de organismos multilaterales, y a su vez adscribiendo a los principios de una economía nacional protegida, se le podría catalogar como “neomercantilista”, una categorización que no es nueva en la política exterior de los Estados Unidos. En la historia de ese país, respecto de la política de los años 30 del siglo XX y durante la crisis económica desencadenada el año anterior, se presentaron tendencias mercantilistas exacerbadas al existir un proteccionismo económico exacerbado, donde se establecieron impuestos a los productos importados y subieron los aranceles a otros, al mismo tiempo favoreciendo la industrialización de la propia economía y a su propia industria.

A partir de lo anterior podemos plantear y reconocer el desarrollo de una estrategia diferente, a momentos considerada como una regresión. Sin embargo, lo que refleja en la práctica es un cambio respecto de la continuidad de la política exterior en contraste con las adoptadas por administraciones anteriores, sin precedentes considerando la transición desde los

gobiernos de George W. Bush y Barack Obama, hacia los lineamientos adoptados por Donald J. Trump. En esta transición se pueden observar muchos elementos de novedad, y durante la administración de Donald J. Trump se puede observar un estilo de liderazgo personal muy marcado de parte del expresidente en la que su líder también contribuye a definir una política exterior distinta a las “tradicionales” desarrolladas por los Estados Unidos en administraciones anteriores.

Trabajar las estrategias de seguridad y políticas exteriores de los diversos gobiernos de los Estados Unidos, desde la perspectiva de las categorías de Jentleson, permite identificar los indicadores que se establecen para la seguridad nacional desde la categoría del Poder. En cuanto a éste punto de interés - seguridad nacional -, éste se puede dividir en tres subcategorías principales: Terrorismo, OCTs, e Inmigración Irregular, que además se establecen como los elementos prioritarios de la agenda de seguridad de los Estados Unidos. A su vez, estos temas coinciden con las prioridades estratégicas de este país que se establecen desde el 2001 en adelante, luego de los ataques terroristas en contra del World Trade Center y el Pentágono, y adicionalmente coinciden con el contenido de la categoría de Poder de Jentleson.

Al pensar en la prioridad que adquiere la seguridad dentro de las dimensiones del interés nacional, se puede determinar la relevancia que adquiere la P de Poder, así como su nivel de influencia respecto a la preponderancia de esta categoría en contraste con las otras tres del modelo de Jentleson. En esta dinámica se puede también investigar sobre el grado hasta el que las otras categorías se supeditan a la de Poder dentro de las Estrategias de Seguridad Nacionales de los Estados Unidos en un momento dado del tiempo. Un ejemplo de lo anterior es la ESN de George W. Bush del año 2002, en la cual se pueden encontrar todas las categorías de Jentleson, pero enfatiza la categoría de Poder al determinar su política exterior y política hemisférica de seguridad. En este sentido, las amenazas hacia los intereses nacionales de los Estados Unidos, entendidas desde el punto de vista de su capacidad estratégica o interés de control estratégico, fueron las mayores determinantes de la política exterior del primer gobierno de George W. Bush, surgiendo la interrogante de cuán amenazante es cada una de estas subcategorías (terrorismo, OCTs, y migración irregular) para la seguridad de los Estados Unidos.

La Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos de la administración de Donald J. Trump es igualmente relevante al esclarecer los mayores desafíos que enfrentaba el país norteamericano durante su mandato. La Audiencia ante el Subcomité sobre Amenazas Emergentes y Capacidades realizada en julio del 2019 y que lleva por denominación *Implementation of the National Defense Strategy in the United States Southern Command Area of Responsibility* refleja este desafío en términos más prácticos, manifestando que importantes jugadores internacionales como China, Rusia y otros quieren formar un mundo consistente con sus modelos autoritarios, y que dichas naciones borrarán las líneas de lo que constituye una amenaza militar mediante la coerción económica, el hurto sistemático de tecnología, campañas de influencia y ciberactividad maliciosa (“Implementation of the National Defense Strategy in the United States Southern Command Area of Responsibility”, 2019; p. 5). Sin embargo, la propuesta del Comando Sur ante el desafío de la desatada competencia internacional - que en Latinoamérica se traducía en una creciente influencia comercial, transformándose China en el principal socio comercial de países como Chile y Argentina -, se proporciona durante la misma Audiencia.

De esta forma, consideraba que la mejor manera en que los Estados Unidos podían superar la competencia que enfrentaban en la región latinoamericana era enfocando sus fortalezas hacia los lazos duraderos que poseían con otras naciones del hemisferio. Desde una perspectiva de defensa, este enfoque contemplaba que las fuertes relaciones militares que habían construido estaban basadas en un profesionalismo compartido, trabajando desde una base de respeto mutuo, derechos humanos y un interés compartido en la cooperación regional e interoperabilidad.

Adicionalmente, enfocar sus esfuerzos hacia los lazos ya existentes con la región contemplaba construir a través del entrenamiento, educación, inteligencia, intercambio de información y ejercicios. En este sentido, dicha audiencia manifestaba que la cooperación en seguridad correspondía a la mejor herramienta para seguir construyendo y fortaleciendo las alianzas con los socios de los Estados Unidos, transformando los desafíos del hemisferio en oportunidades, siendo el trabajo conjunto - incluyendo entrenamiento y ejercicios - la principal ventaja del estado norteamericano para competir en el hemisferio (“Implementation

of the National Defense Strategy in the United States Southern Command Area of Responsibility”, 2019; p. 5).

- **Terrorismo:**

Durante la administración de Donald J. Trump, el factor del terrorismo tuvo relevancia no únicamente dentro de los Estados Unidos sino más allá de sus fronteras. Esta preocupación fue detallada en el informe *Country Reports on Terrorism* del DoS del país norteamericano. En él, se describe como “el terrorismo se mantuvo como una preocupación de seguridad para la mayoría de los países del Hemisferio Occidental en 2021” (Department of State, 2021a). En el mismo reporte, destaca que organizaciones como el “Ejército de Liberación Nacional, Segunda Marquetalia, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular en Colombia y Venezuela, y el Sendero Luminoso en Perú se mantuvieron como las amenazas terroristas más significativas de la región” (Department of State, 2021b).

Lo anterior, incluso después de que el 30 de noviembre del mismo año, el estatus de FTO fue revocado a las FARC por parte del Secretario de Estado de los Estados Unidos, en línea con “el desarme formal de las FARC y su disolución como una organización unificada que incurre en terrorismo o actividad terrorista, o tiene la capacidad o intención de hacerlo de acuerdo con el Acuerdo de Paz de 2016” (Department of State, 2021c). La disolución de las FARC, no obstante, brindó consigo la creación de grupos derivados disidentes y que obtuvieron esta designación por parte de la Secretaría de Estado, entre las cuales se encuentran la Segunda Marquetalia y las FARC-EP, el Ejército del Pueblo, y a sus líderes como Terroristas Globales. Dentro de la región latinoamericana, principalmente Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela experimentaron actividad terrorista continuada de parte de los grupos anteriormente mencionados. Específicamente en Colombia, Segunda Marquetalia, FARC-EP, y el ELN continuaron cometiendo actos terroristas que incluyeron “bombardeos, secuestros, violencia contra la población civil y miembros no movilizados de las FARC, ataques contra la infraestructura de utilidades, y ataques violentos contra las instalaciones militares y policiales” (Department of State, 2021d).

Desde esta denominación llevada a cabo por el Secretario de Estado Antony Blinken, y de forma posterior al Acuerdo de Paz entre las FARC y el gobierno colombiano en 2016, las

organizaciones terroristas ELN, Segunda Marquetalia y FARC-EP presentaron un elevado nivel de actividad y “un resurgimiento y en algunas áreas de Colombia han llenado el vacío dejado por excombatientes de las FARC que abandonaron el campo de batalla permanentemente” (Department of State, 2021e).

El informe también detalla la desmilitarización de las FARC, destacando que a diciembre de 2021, “cerca de 13.000 excombatientes de las FARC (incluyendo anteriores guerrillas y milicias) continuaban participando en el proceso de reintegración basado en el Acuerdo de Paz de 2016” (Department of State, 2021f), el cual no ha estado libre de obstáculos. Estos desafíos, en conjunto con vacíos de seguridad “crearon un riesgo continuo de actividad terrorista y ataques a civiles, fuerzas de seguridad e infraestructura en 2021” (Department of State, 2021g), agregando que reportes de fuentes abiertas estiman que las redes de apoyo y miembros armados de la Segunda Marquetalia y FARC-EP, poseen una fuerza combinada de entre 4.500 y 5.000 miembros, figuras similares al ELN.

No obstante, en el año 2021 la cooperación entre los Estados Unidos y Colombia para hacer frente al terrorismo se mantenía fuerte, ya que “si bien Colombia no es un miembro de la Coalición Global para Vencer al Estado Islámico, Colombia ha condenado al Estado Islámico y sus objetivos abiertamente” (Department of State, 2021h), cimentando su posición como aliado estratégico del país norteamericano para este fin en la región.

“en el caso del proceso colombiano, Donald J. Trump inició su gobierno con desinterés por los esfuerzos que llevan a cabo actualmente el resto de los países sudamericanos por consolidar de acuerdo de paz y, ocasiones, ha sido más bien ambiguo con el que figura como su principal aliado en la región, sobre todo en la línea de oposición hacia el presidente Nicolás Maduro. Así se han hecho sentir las últimas presiones del gobierno norteamericano respecto a considerar a Colombia como un país que ha fracasado en la lucha contra las drogas” (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2017).

- **Crimen Organizado Transnacional:**

Algunas de las estrategias para contrarrestar las operaciones de las OCTs son descritas por el Almirante Craig S. Faller, Comandante del Comando Sur durante la administración de Donald J. Trump, quien destacaba que:

Aprovechando capacidades como el compartir información, análisis de redes, y el Programa de Recompensas del DoD, apoyamos operaciones mediante el Departamento de Seguridad Nacional y las Fuerzas Especiales Antidrogas contra el Crimen Organizado (OCDETF) del Departamento de Justicia y la Administración de Control de Drogas (DEA) para prohibir cargamentos de drogas e interrumpir redes criminales transnacionales (Faller, 2019; “Posture Statement of Admiral Craig S. Faller”).

El presidente Donald J. Trump firmó tres mandatos de 'mano dura' con las cuales pretende enfocar los esfuerzos del gobierno federal en el combate contra organizaciones criminales de alcance transnacional, entre ellos los carteles de la droga y los que trafican con personas".

A propósito, James Bargent, escribiendo para el centro de pensamiento InsightCrime, manifiesta que:

En la sección de política de la orden, Trump hace un llamado al refuerzo de los organismos federales, a priorizar los esfuerzos por contener el Crimen Organizado Transnacional, a mejorar la coordinación entre los organismos de orden público de jurisdicción nacional e internacional, y a que el gobierno haga esfuerzos adicionales para impedir el crimen organizado, como las acciones judiciales contra “delitos penales secundarios”, como el fraude en visas y migración. El presidente asignó la implementación de dicha política al Grupo de Trabajo para la Mitigación de Amenazas, organismo conformado por varias agencias, creado durante la administración de Barack Obama (2017).

El COT fue una preocupación frecuente del gobierno de Donald J. Trump, de forma que a lo largo de su mandato se sostuvieron audiencias de manera recurrente respecto del combate contra esta amenaza. Una de ellas fue la Audiencia ante el Subcomité sobre el Hemisferio Occidental de mayo del 2018, conocida bajo el título de *Combatting Transnational Criminal Threats in the Western Hemisphere*, la cual aborda el rol del Comando Sur en esta materia. Según este documento, el Comando Sur trabajó para asegurar sus acercamientos hacia el sur y construir una red de seguridad regional de asociaciones inclusivas y principios, una red crítica para mantener la propia seguridad de los Estados Unidos y defender su territorio en

su totalidad, constituyéndose como la capa más importante de sus estrategias de defensa preventiva (“Combating Transnational Criminal Threats in the Western Hemisphere”, 2018; p. 34).

El Comando Sur reconoce también, durante la misma Audiencia, que los principales desafíos regionales - las redes de amenazas criminales y extremistas, vulnerabilidad ante los desastres naturales y provocados por las personas, y los competidores globales - requerían de un abordaje integrado y que aprovechara tanto la autoridad como las capacidades existentes a lo largo de las comunidades conjuntas, interagenciales, internacionales y no gubernamentales (“Combating Transnational Criminal Threats in the Western Hemisphere”, 2018; p. 42).

- **Migración Irregular:**

El impacto de la política exterior del expresidente norteamericano Donald J. Trump se ha visto reflejado en varias regiones del planeta. Si bien el impacto se ha visto principalmente en Europa y Asia, los países de Latinoamérica igualmente han recibido los efectos de su política exterior. Como sostienen Novak y Namihás (2018; p. 89), se puede “verificar que la región latinoamericana y caribeña no está excluida de los efectos de esta política, en temas tan relevantes como democracia, comercio, migración y derechos humanos, cooperación y cambio climático”.

Una de las materias principales donde la política exterior de Donald J. Trump abordaba la región latinoamericana fue en la migración irregular, al hacer referencia en su Estrategia de Seguridad Nacional (2017) al control fronterizo y sistema migratorio, señalando en ella el cumplimiento de “las leyes de inmigración, tanto en la frontera como hacia el interior, para desalentar efectivamente la inmigración ilegal. La detención y rápida remoción de extranjeros ilegales en la frontera es crítica para una estrategia efectiva de seguridad fronteriza” (“National Security Strategy of the United States of America”, 2017; p. 10). Adicionalmente, se destacan en el mismo documento los esfuerzos para “identificar y contrarrestar el fraude en el proceso migratorio, que socava la integridad de nuestro sistema de inmigración, explota a individuos vulnerables, y genera riesgos para la seguridad nacional” (2017a).

"Una nueva visión gobernará... será solo América primero, América primero" ("Donald Trump: "América primero, América primero"", 2019) era la frase que Donald J. Trump pronunció en el evento inaugural de su mandato. Fiel a su estilo confrontacional, el mismo que permitía seguir gozando del apoyo de sus electores aun cuando se estaba modificando la tradición norteamericana en muchos temas.

Otro de los puntos importantes a destacar respecto a la política exterior *America First*, bajo el gobierno de Donald J. Trump, es el aspecto migratorio. Al acoger *America First* como lema impulsor de su campaña presidencial y gobierno, no abordó únicamente la economía, sino que significó asumir una postura estricta respecto al legado de la nación en materias de refugiados e inmigrantes. Dicha postura contrasta significativamente con los gobiernos anteriores, ya que "por décadas, América lideró al mundo en políticas humanitarias mediante la creación de un santuario para los oprimidos, admitiendo a más refugiados anualmente que todos los otros países juntos" (CBC News, 2020), reputación que fue desapareciendo durante la administración del expresidente Donald J. Trump, quién recortó significativamente la cantidad de refugiados que Estados Unidos recibiría con el paso de los años (Miroff, Sacchetti & Dawsey, 2020).

Bajo el lema de *America First*, Donald J. Trump ha "cambiado más el sistema de inmigración que cualquier otro presidente de Estados Unidos, emocionando a sus seguidores con un mensaje de 'America First', y enfureciendo a críticos que tildan su tema doméstico de insular, xenófobo e incluso racista" (CBC News, 2020), calificando a los refugiados como un "peligro para la seguridad nacional y la economía" (Kanno-Youngs, 2020). Adicionalmente, esta estrategia del expresidente efectivamente "rechaza los dos pilares principales de la gran estrategia liberal, llámese multilateralismo y globalismo, y los reemplaza con "Americanismo" entendido como el nacionalismo económico y proteccionismo" (Dimitrova, 2017).

Pese a los cuestionamientos que generó la propuesta del expresidente Donald J. Trump hacia el cierre de fronteras, la preocupación por la defensa del territorio que fue central para su administración, no carecía de fundamentos. Así lo refleja la Audiencia ante el Subcomité sobre el Hemisferio Occidental, Crimen Transnacional, Seguridad Civil, Democracia, Derechos Humanos y Materias Globales de la Mujer de mayo del 2017. Titulada *Emerging*

External Influences in the Western Hemisphere, reflejó algunas preocupaciones relacionadas a la influencia que ejercían los grupos terroristas y redes de Crimen Organizado en el hemisferio occidental, destacando que estas últimas sirven para traer cada vez más gente hacia los Estados Unidos debido a las flexibles leyes migratorias de Sudamérica. Consideraba además que dichas leyes permitían establecerse en el territorio de manera ilegítima, construir infraestructura, y con el tiempo adquirir la ciudadanía que les permitía ingresar a los Estados Unidos de forma permanente (“Emerging External Influences in the Western Hemisphere”, 2017; p. 49-50).

Capítulo IV Comando Sur y Estrategias de Seguridad Hemisférica

4.1 Propuestas multilaterales y binacionales con el Comando Sur

Durante el gobierno de George W. Bush las inseguridades percibidas a nivel nacional luego del 11 de septiembre, se tradujeron en la generación de políticas bilaterales dirigidas a través de las cuales la administración del expresidente adoptó “una política mucho más militar y orientada a la seguridad en el período posterior al 11 de septiembre: la aplicación de la *Doctrina Bush* a América Latina” (Prevost, 2007; En Prevost & Oliva, 2007).

Las políticas bilaterales no constituyeron la única medida utilizada por los Estados Unidos para hacer frente a las nuevas amenazas, ya que “durante la administración Bush, el narcotráfico y el terrorismo fueron identificados constantemente como amenazas a la seguridad y, desde 2002, los comandantes comenzaron a describir sus actividades como un papel de apoyo a la guerra global contra el terrorismo” (Peres, 2021). De esta forma, y con un foco particular en América Latina, “los líderes del [Comando Sur] vieron su misión como promover la cooperación y desarrollar las capacidades nacionales de los países latinoamericanos para contrarrestar estas amenazas transnacionales” (Comando Sur de los Estados Unidos, 2002, 2005, 2007; En Peres, 2021).

Con anterioridad a este periodo, la política de los Estados Unidos para la región latinoamericana “tuvo una importante dimensión de seguridad, especialmente en la región andina” (Prevost, 2007; En Prevost & Oliva, 2007). En este sentido, Gary Prevost y señala que “a partir de la década de 1980, Estados Unidos respondió a la creciente fuerza de los

movimientos rebeldes (SL y FARC) con un importante programa de contrainsurgencia bajo la fachada de la lucha contra el narcotráfico” (2007; En Prevost & Oliva, 2007).

Cabe mencionar que el Comando Sur ha sido parte de la estrategia de los Estados Unidos para la región latinoamericana con anterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, sin embargo, estos eventos “facilitaron aún más la influencia relativa de [Comando Sur] en Miami”. De esta forma, Juan Gabriel Tokatlian señala que en medida que los Estados Unidos enfocaba sus esfuerzos hacia la guerra contra el terrorismo y Asia, este organismo “aumentó su influencia en la política exterior y de defensa de los EE. UU. en relación con América Latina y garantizó el financiamiento a través de una imagen letal de los narcoterroristas que, presumiblemente, se estaban extendiendo por la región” (2015; En Bagley, 2015).

En línea con las oportunidades generadas por la labor del Comando Sur en la región, Christopher Darnton⁷, vicedirector del Comité de Revisión Institucional y académico de la Escuela Naval de Posgrado de los Estados Unidos, considera que en el presente siglo esta institución ha cumplido “un rol central en establecer la paz, la seguridad y cooperación hemisférica. No solamente a nivel internacional, sino también en la seguridad interna de esos países”, percibiendo la misión de este Comando como “ayudar a sus contrapartes militares en América Latina a profesionalizarse, [modernizar] fuerzas, [y] aumentar las capacidades, para que [...] establezcan la seguridad interna y para evitar que los Estados Unidos sientan la tentación de intervenir en algún lugar” (C. Darnton, comunicación personal, 2023). Dada la relevancia que ha cobrado Colombia a lo largo del siglo para los esfuerzos de seguridad regional, el apoyo del Comando Sur a lo largo de los años ha generado una percepción de éxito acerca de las FF. AA. colombianas, siendo actualmente capaces de “re-exportar la seguridad internacional para otros países. [Es decir], que las fuerzas colombianas pueden entrenar a sus contrapartes en América del Sur para que los Estados Unidos no tengan que hacer eso cada año para cada país” (C. Darnton, comunicación personal, 2023).

⁷ La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

Christopher Darnton ahonda acerca de las actividades específicas que ha ejecutado el Comando Sur en la región, señalando que en primer lugar las embajadas de los Estados Unidos a lo largo del mundo poseen un elemento del DoD norteamericano, correspondiente al *Military Group* (MilGroup) y que se centra principalmente en la cooperación en materias de seguridad. En palabras de Darnton⁸ (Comunicación personal, 2023) el tamaño del MilGroup varía según los países, siendo la presencia en Chile considerablemente menor que en Colombia, país donde existe una presencia constante con el objetivo de “establecer el diálogo y los consejos para sus contrapartes militares en Colombia. Por eso el canal de influencia, el canal de diálogo consiste en la embajada y su grupo militar”.

De forma adicional a estas labores de carácter diplomático, el Comando Sur lleva a cabo “ejercicios conjuntos navales, y de cada fuerza [armada]. Operaciones especiales, las fuerzas armadas, las milicias – National Guard -, las fuerzas policiales... Cada servicio tiene sus propios lazos con contrapartes estadounidenses y a veces esos son bilaterales”, como ocurre con el caso del ejercicio *Teamwork South* en conjunto con las FF. AA. chilenas, o el ejercicio regional naval UNITAS, “que es muy importante para entrenar las fuerzas para operar conjuntos entre servicios y conjuntos entre países del hemisferio” (C. Darnton, comunicación personal, 2023). La experta y coordinadora del *Center for Studies on Transnational Organized Crime* Carolina Sampó⁹ entrega una perspectiva acerca de los aspectos más negativos, como lo que ella considera los dudosos resultados del Plan Colombia, esfuerzo duradero “que se enfocó principalmente en la erradicación de cultivos, pero lo que hacía era dañar el suelo y no volverlo productivo para otras actividades” (C. Sampó, comunicación personal, 2023), considerando que en parte por ello fue finalizado. Sí destaca, sin embargo, la colaboración entre el Comando Sur y ambos países de la región sudamericana mediante disposición de equipamiento, entrenamiento militar y participación en operaciones y ejercicios conjuntos.

Christopher Darnton (Comunicación personal, 2023) agrega que la influencia del Comando Sur no acaba con la presencia del *MilGroup* o los ejercicios militares, ya que también ha

⁸ La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

⁹ La entrevistada ha otorgado su consentimiento informado.

facilitado la venta y provisión de armas y material bélico para los países de la región, además de generar intercambios educacionales. En este sentido, Darnton menciona que “Hay programas de intercambio educativo, hay programas de entrenamiento de corto plazo, venta de armas, grandes ejercicios y la presencia casi permanente dentro de la embajada, por eso hay muchos vínculos distintos para hacer esa relación. Y el Comando Sur tiene un rol protagonista en cada uno de esos” (Comunicación personal, 2023). Sin embargo, el académico considera que pese a las atribuciones que actualmente posee el Comando Sur existe una subordinación necesaria al poder civil para integrarse con la estrategia nacional, bajo la cual “el congreso tiene el poder fiscal y los militares no pueden hacer lo que quieran siempre, porque los civiles tienen la autoridad –los civiles en el país socio y también los civiles en Estados Unidos-”, destacando la necesidad de “integrarse con la estrategia para el país, con la política exterior de largo plazo y de perspectiva más amplia” (C. Darnton¹⁰, comunicación personal, 2023).

Gary Prevost destaca el cambio de enfoque que tuvo la nación del norte en los años posteriores a los eventos del 11 de septiembre, periodo en el cual la atención del gobierno se centró en “la región de la Triple Frontera como el lugar de una variedad de actividades que las autoridades de los EE. UU. consideran peligrosas: tráfico de drogas, tráfico de personas y actividades terroristas” (2007; En Prevost & Oliva, 2007). Dicho cambio encontraba su justificación a partir de que “Estados Unidos ha afirmado que las FARC colombianas estaban activas en la zona y que había recaudación de fondos para el Hezbolá libanés” (Prevost, 2007; En Prevost & Oliva, 2007).

4.2 Agenda con Chile y Colombia

La agenda del país norteamericano con Chile y Colombia se enmarca en sus aproximaciones a la seguridad hemisférica y el trabajo llevado a cabo por el Comando Sur. Es relevante considerar que, en este sentido, “los EE. UU. gestionan sus relaciones militares en el hemisferio occidental a través de dos comandos regionales de combate” (Realuyo, 2019), siendo el Comando Sur de los Estados Unidos el encargado de cubrir la región de

¹⁰ La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

“Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. [Para contrarrestar] las redes de amenazas transnacionales que incluyen el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y la proliferación en las Américas” (Realuyo, 2019a).

A diferencia de la relación con Chile, en tiempos recientes Colombia como caso particular ha recibido un elevado nivel de atención de parte de los Estados Unidos y por consecuencia, del Comando Sur. Colombia ha sido una nación que ha presentado conflictos de una gravedad considerablemente mayor en tiempos recientes que aún muestra esfuerzos para alcanzar una situación de paz duradera. En efecto, este país ha adquirido una mayor relevancia en el último tiempo por su valor estratégico desde la dimensión geográfica en el concierto de América Latina, y además como producto de la inestabilidad de su sistema político.

En la actualidad, el Comando Sur presenta tres categorías de prioridades: Fortalecer alianzas, contrarrestar amenazas, y desarrollar al equipo. Las dos primeras reflejan un vínculo directo con los objetivos de los Estados Unidos en la región, y reconocen el enfrentamiento de las amenazas como una labor que requiere esfuerzos multilaterales e interagenciales. En cuanto a su primera prioridad, el Comando se enfoca en la disuasión integrada para “expandir las relaciones con aliados, socios, organizaciones interagenciales y no gubernamentales, y la industria” (“SOUTHCOM Commander’s Priorities”, s.f.); y en cuanto a la segunda, aborda la necesidad de “aumentar la cooperación y compartir información con aliados y socios para entender y contrarrestar amenazas de organizaciones criminales transnacionales, organizaciones extremistas violentas y actores regionales o extraestatales malintencionados” (“SOUTHCOM Commander’s Priorities, s.f.).

En línea con las estrategias del Comando Sur, es relevante considerar lo que éste realiza en la práctica para cumplir con sus objetivos en la región. Uno de los cursos de acción más predominantes dentro de la operación del Comando Sur es el desarrollo de las capacidades de sus socios, pilar que ha sido destacado en las declaraciones ante el Congreso de los Estados Unidos por la totalidad de sus comandantes y ex-comandantes en el periodo transcurrido entre el 2001 y 2021. Actualmente, las líneas generales del desarrollo de capacidades implican que el Comando Sur “proporciona apoyo estratégico y operativo para ayudar a los ejércitos y fuerzas de seguridad de los países socios con planificación, entrenamiento y equipamiento”, en gran medida “alineadas con las contribuciones del gobierno de Estados

Unidos a las iniciativas de seguridad regional” (“Building Partner Capacity - Supporting Our Partners”, s.f.).

El apoyo mediante la planificación, entrenamiento y equipamiento varía según las situaciones que enfrentan los países dentro del Área de Responsabilidad del Comando Sur. Es por lo anterior que su aproximación hacia Colombia y Chile ha sido distinta, del mismo modo que lo han sido el rol y “categorización” que ambos países han cobrado dentro del accionar del Comando Sur. En este sentido, Chile se ha presentado como un aliado estratégico en la región durante el periodo transcurrido entre el 2001 y 2021, mientras que Colombia se ha convertido en uno luego de presentar una situación de vulnerabilidad extendida producto de su constante trabajo para hacer frente a las organizaciones denominadas como *Foreign Terrorist Organization* (FTO), entre las cuales se encuentran las FARC, FARC-EP, ELN y AUC. Cabe mencionar que el Comando Sur ha reconocido en Latinoamérica la existencia de posibles amenazas terroristas desde incluso antes al 2001, lo cual destaca el General Mayor Gary D. Speer en su declaración ante el Congreso del 2002, mencionando que según el reporte de “Patrones de Terrorismo Global’ del Departamento de Estado [más reciente], 86 por ciento de todos los actos terroristas contra los intereses de los Estados Unidos a lo largo del mundo en el 2000 ocurrieron en Latinoamérica, principalmente en Colombia” (Speer, 2002a).

En sentido de lo anterior, la agenda con ambos países ha tenido diferencias significativas a lo largo de los años, hasta ser similar en años más recientes. Esto se puede notar, en principio, en la cantidad de nombramientos que poseen ambos países en las Declaraciones ante el Congreso (“Posture Statement”) de los Comandantes del Comando Sur de los Estados Unidos, donde Chile se menciona significativamente menos que Colombia, siendo incluso menciones cualitativamente distintas. Del mismo modo, la agenda en materias de cooperación para la seguridad con ambos países ha presentado obstáculos a través del tiempo que el vicesjefe del Comité de Revisión Institucional y académico de la Escuela Naval de Posgrado, Christopher Darnton¹¹ señala han sido “compartidos y a veces hay problemas o puntos de fricción bilateral”. Al ser consultado al respecto de dichos obstáculos, Darnton ejemplifica a través de “la historia, la memoria, el legado particularmente sobre los golpes,

¹¹ La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

asuntos de derechos humanos, porque –para mí-, el espectro de la Guerra Fría permanece. Particularmente desde el punto de vista latino”. Darnton¹² considera que el factor histórico y el “espectro de la Guerra Fría” han brindado consigo obstáculos en la facilidad para operar.

En palabras de Darnton, “hay grupos o unidades de combate que en los años 80 habían cometido grandes errores o violaciones de derechos humanos, [y] todavía esas unidades están en el blacklist –la lista negra- y no se puede hacer nada con ellos. Por eso, a veces las fuerzas armadas estadounidenses quieren hacer algo pero los civiles [no permiten] que los militares lo hagan” (Comunicación personal, 2023), caso que ocurre de similar manera en América del Sur, región donde en ocasiones “hay ganas de cooperar con sus contrapartes de América del Norte, pero a nivel político, a nivel de los civiles, o sea en la presidencia o en el parlamento, el congreso o el ministerio de la defensa, que tiene hoy día la autoridad sobre cosas militares, los civiles dicen no”, existiendo un temor hacia el aumento de las atribuciones de las FFAA y cerrando la puerta a la colaboración impulsada por el Comando Sur.

Chile, por un lado, es reconocido como un aliado participante de ejercicios conjuntos y de constantes instancias de cooperación en materias de seguridad en el hemisferio. En su Declaración ante el Congreso del excomandante del Comando Sur, el General Bantz J. Craddock, del año 2006, reconoce que Chile posee “un rol significativo de liderazgo en la región. El gobierno de Chile está enfocado en fortalecer sus relaciones militares con EE. UU. como un elemento para modernizar el rol de su ejército y definir su lugar adecuado en la sociedad chilena” (Craddock, 2006a). En la misma Declaración, el General Craddock destaca que “llevamos a cabo dieciséis actividades de cooperación en seguridad con Chile el año pasado para abordar la interoperabilidad y entrenamiento de soporte de equipos antiterroristas con foco específico en capacidades de protección de la fuerza” (Craddock, 2006b). Lo destacado por el General Craddock respecto de la participación de Chile en ejercicios y actividades de cooperación es también respaldado por el Almirante James Stavridis, quién resalta el papel de Chile en PANAMAX - ejercicio conjunto del cual Chile forma parte activa y en 2015 lideró. Otras instancias similares son la participación de Chile en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y los ejercicios

¹² La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

de las Fuerzas Navales del Comando Sur UNITAS Pacific (siendo la versión de los ejercicios del 2014 ejecutada en Chile). El Almirante Stavridis resaltaba respecto a PANAMAX 2008 en su Declaración ante el Congreso en 2009 que:

Co-patrocinado por Panamá, Chile y EEUU, el ejercicio de este año formó una fuerza multinacional verdaderamente integrada - la Fuerza Multinacional Sur. Esta fuerza fue liderada por el componente del Ejército del Comando Sur, el Ejército Sur de los Estados Unidos, pero tuvo una representación internacional significativa en todos sus niveles de comando y control. Cada uno de los componentes del Servicio incluyó miembros significativos del equipo de nivel de mando de otros países y agencias. Por ejemplo, los componentes marítimos fueron liderados por Almirantes de Chile y Brasil (Stavridis, 2009).

En conjunto con la identidad que ha desarrollado Chile respecto de la agenda del Comando Sur, como un país activo en materias de cooperación, participativo en ejercicios conjuntos, y líder dentro de la región, se agregan el rol que ha ejercido el país en tareas de apoyo hacia otros países y se destaca su propia capacidad para hacer frente a la adversidad. Chile se ha posicionado como un socio activo de los Estados Unidos en materias de seguridad dentro del hemisferio, reconocidos por el General John F. Kelly como socios en la exportación de seguridad en la Declaración ante el Congreso del 2013, donde menciona que “Chile ha integrado una unidad salvadoreña en un batallón en apoyo a la Misión de EEUU en Haití , y está explorando oportunidades para iniciativas de desarrollo de capacidades de los socios en Centroamérica aún más” (Kelly, 2013); al mismo tiempo que en 2014 mantuvo que “estamos trabajando con Chile en esfuerzos de desarrollo de capacidades en Centroamérica y explorando posibles encuentros futuros en el Pacífico” (Kelly, 2014).

Adicionalmente, la autosuficiencia de Chile es reconocida por el General Douglas M. Fraser, Comandante del Comando Sur entre el 2011 y 2013, quien en referencia al terremoto del año 2010, destacó que frente a esta situación “Chile tenía la capacidad interna para responder efectivamente ante el desastre, requiriendo asistencia limitada de los Estados Unidos y otras naciones. Esto resume el tipo de capacidades que buscamos promover con nuestros otros socios regionales” (Fraser, 2011). Del mismo modo, las capacidades de Chile en materias de liderazgo han sido reconocidas en repetidas instancias, inicialmente asumiendo un rol de participante activo en ejercicios conjuntos para luego liderar en instancias como

PANAMAX, UNITAS Pacific y más recientemente RIMPAC en 2018, detalle entregado por el Almirante Kurt W. Tidd, quien en la Declaración ante el Congreso de ese año destacó que “[este año] Chile asumirá un rol significativo de liderazgo sobre el ejercicio marítimo más grande a nivel mundial, el Borde del Pacífico (RIMPAC), y está profundizando la cooperación en seguridad marítima a lo largo de la región de Asia-Pacífico” (Tidd, 2018).

El rol y comportamiento de Chile en materias de cooperación regional en materias de seguridad, descrito en las diversas Declaraciones ante el Congreso del Comando Sur, refleja una alineación con otro de sus pilares, en cuanto al desarrollo de la capacidad de sus socios (*building partner capacity*). El fortalecimiento de las capacidades de seguridad de los países socios, a través del cual este organismo busca “desarrollar las capacidades de los ejércitos y las fuerzas de seguridad regionales para enfrentar los desafíos internos a la estabilidad, la soberanía y seguridad” (“Building Partner Capacity - Supporting Our Partners”, s.f.), se ve reflejado en Chile mediante la participación y liderazgo en ejercicios con diversos países de la región. No obstante, en algunas instancias es Chile el que actúa como una extensión de este pilar, colaborando con otras naciones en materias de entrenamiento y formación, tanto de forma independiente como en conjunto con los Estados Unidos. En este sentido, el caso de Chile contrasta significativamente con el caso de Colombia, país que actualmente actúa como un gestor de este pilar, pero históricamente fue el receptor de aquellos esfuerzos.

En este sentido, en diversas Declaraciones ante el Congreso se destaca cómo el Comando Sur de los Estados Unidos ha enfocado una gran parte de sus esfuerzos hacia entregar apoyo a Colombia en materias de seguridad, y del mismo modo, desarrollar la capacidad necesaria de operar independientemente frente a los conflictos del narcoterrorismo y sus derivados, como las OCTs y la migración irregular. Los esfuerzos por encontrar una resolución al prolongado conflicto con las FARC (calificadas por el DoS como FTO) fue uno de los intereses clave para las diversas administraciones de los Estados Unidos y las comandancias del Comando Sur, debido no solo a su papel como socio estratégico, sino que también porque como destacaba el Mayor Gary D. Speer, “cada vez más, organizaciones terroristas se soportan mediante el tráfico de drogas. Esta tendencia es particularmente problemática en Colombia, donde vemos claras conexiones entre el tráfico de drogas, guerrillas, y actividades terroristas” (Speer, 2002b).

En el transcurso desde el 2001 hasta el 2021, los conflictos en Colombia han derivado en tres tipos de amenazas principales, entre las cuales se encuentran el terrorismo, la presencia de OCTs, y la migración irregular o ilegal; desprendiéndose cada una del conflicto mayor. Respecto del dinamismo de las amenazas que enfrentaba Colombia, el General Bantz Craddock notaba que “los problemas afectando a Colombia, como la mayoría de los países en nuestra Área de Responsabilidad, no pueden ser resueltos únicamente por medios militares”, agregando que “la reducción del tráfico de drogas y narcoterrorismo, y la protección de los derechos de los ciudadanos y su infraestructura, todos requieren un esfuerzo integrado y sincronizado del gobierno” (Craddock, 2006).

Como se ha mencionado anteriormente, la evaluación respecto de Colombia en la agenda del Comando Sur ha evolucionado desde un Estado vulnerable hacia un socio clave de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. Cabe resaltar la Declaración ante el Congreso de Gary Speer, en cuya apertura destaca que el objetivo de su declaración era “discutir el rol del Comando Sur de los Estados Unidos en asistir a Colombia” (Speer, 2002c), agregando posteriormente que:

La violencia en Colombia se mantiene como una amenaza significativa para la región en medida que la combinación y vínculos entre guerrillas, terroristas, narcotraficantes, y fuerzas ilegales de autodefensa han estresado severamente la habilidad del gobierno de ejercer soberanía y mantener la seguridad. Las FARC y otros grupos ilegales cruzan hacia países vecinos a su voluntad (Speer, 2002d).

Speer destaca lo que más adelante otros excomandantes abordaron: la amenaza que presenta la situación en Colombia no solo para sí mismo, sino para la región en su totalidad. El General James T. Hill, sin embargo, consideró un vínculo entre la preocupación principal de los Estados Unidos hacia su propio territorio y la situación que se vivía a nivel latinoamericano, lo cual reflejó en su Declaración ante el Congreso del 2003. En ella, el Hill mantenía la guerra contra el terrorismo como la primera prioridad para los Estados Unidos y el Comando Sur, ya que los eventos del año 2001 habían “provisto una cruel y gráfica ilustración de los males de los terroristas y su habilidad para atacar en cualquier momento y el lugar que deseasen” (Hill, 2003a).

Ahondando en esta idea central, agregó respecto de la región que “el reciente atentado en el club nocturno El Nogal en Bogotá, Colombia, donde al menos 35 personas fueron asesinadas y 173 heridas es solo un ejemplo de los incesantes ataques terroristas en ese país” (Hill, 2003b). Finalmente, proporciona evidencia de la presencia del terrorismo en la región latinoamericana al presentar que “el atentado del Sendero Luminoso el año pasado fuera de la Embajada de los Estados Unidos en Perú es un indicador de que los grupos terroristas en la región apuntan deliberadamente hacia la población e intereses de Estados Unidos” (Hill, 2003c), reflejando su preocupación sobre la expansión de esta actividad criminal y la vulnerabilidad de los Estados Unidos.

Durante su segundo año a la cabeza del Comando Sur de los Estados Unidos, sin embargo, el General James T. Hill propuso como objetivo principal de su Declaración ante el Congreso en 2004 el apoyo del Comando Sur a Colombia, en línea con el Plan Colombia trazado por el gobierno de ese país en conjunto con el de los Estados Unidos y cuyo objetivo principal era el de vencer a las amenazas que enfrenta Colombia en un plazo de seis años. Hill destacó que “una Colombia segura se beneficiará completamente de los procesos democráticos y desarrollo económico, prevendrá el esparcimiento del narcoterrorismo, y servirá como ejemplo regional”, reconociendo que “una Colombia fallida, sirviendo como refugio seguro para narcoterroristas y terroristas internacionales, sería un modelo regional tremendamente molesto” (Hill, 2004).

La relevancia de lo anterior recae en el riesgo dentro de la región y la gran cantidad de recursos destinados hacia Colombia, ya que “el centro de la lucha contra grupos terroristas está en Colombia y por la naturaleza transnacional de la amenaza, irradia a lo largo de la Cordillera de los Andes”. Las acciones llevadas a cabo por el Comando Sur en Colombia reflejan que los pilares del Comando no han variado en su esencia, ya que el fortalecer las capacidades de seguridad de este país se encontraba dentro de los objetivos de la Declaración ante el Congreso del General Bantz Craddock en 2005, en la cual se detalla que “[debemos] seguir proveyendo a las fuerzas de seguridad de naciones aliadas de equipamiento y entrenamiento necesarios para asegurar su integridad territorial y derrotar amenazas como grupos terroristas que operan dentro o transitando hacia sus fronteras” (Craddock, 2005).

Como producto del Plan Colombia, el apoyo internacional (por sobre todo de los Estados Unidos) en materias de seguridad para Colombia y de su propio compromiso para abordar los conflictos, este país se aproximó a una situación de estabilidad que el Almirante James Stavridis destacaba en su Declaración ante el Congreso en 2007. En ella, Stavridis mencionaba como “en el transcurso de la última década, Colombia ha alcanzado grandes logros en sus complejos esfuerzos hacia la paz y seguridad (...)”, agregando que “a través de sus propios esfuerzos interagenciales y un bienvenido flujo constante de recursos y apoyo de los Estados Unidos, Colombia ha luchado desde el borde del caos a una mucha mejor situación en materias de paz y estabilidad” (Stavridis, 2007a).

Si bien los desafíos que enfrentó Colombia no vieron un cese próximo al 2007, se puede observar un cambio en el abordaje hacia ese país de parte de los posteriores Comandantes del Comando Sur en sus Declaraciones ante el Congreso, reconociendo los esfuerzos realizados por el gobierno y ejército colombianos para hacer frente a las amenazas hacia su seguridad. Si bien no cesa el apoyo futuro para mantener la estabilidad en el país, desde ser visto como un país altamente vulnerable, se aprecia en las Declaraciones que Colombia pasa a ser considerado un socio estratégico de los Estados Unidos, altamente capaz y participativo en ejercicios multinacionales de seguridad. Stavridis remarcaba como al 2007, “el ejército de Colombia lleva a cabo operaciones sostenidas de contra-narcoterrorismo, desarrollando inteligencia procesable, protegiendo la infraestructura nacional, y potenciando la cooperación civil-militar en el contexto de su estrategia de seguridad democrática” (Stavridis, 2007b).

El valor de Colombia para el Comando Sur es destacado por Jim Stavridis el año 2008, quien menciona que “Colombia continúa siendo una nación foco y compañero valioso para el Comando Sur de los Estados Unidos. Colombia es un aliado estratégico, un amigo importante, y un país crucial para la estabilidad y seguridad futuras en el hemisferio” (Stavridis, 2008a), así enfatizando el cambio cualitativo que ha recibido este país en cuanto a la percepción del Comando Sur y los Estados Unidos. Resalta también los méritos y apoyos que posibilitaron el nivel de desarrollo que Colombia presentaba, desde el soporte recibido de parte de los Estados Unidos, hasta la gestión gubernamental y valores democráticos de una prensa libre, la cual “posee rienda suelta para investigar y publicar sobre cualquier tema

que desee. Al igual que en los Estados Unidos, en medida que la actividad ilegal se vuelve conocida, las acusaciones se vuelven públicas y los juicios se realizan en un sistema legal abierto” (Stavridis, 2008b), siendo su institucionalidad instrumental para el progreso en materias de seguridad.

En el progreso de Colombia, y la trayectoria de Chile se puede observar también otro de los pilares del Comando Sur llevado a la práctica, el fortalecimiento de las capacidades humanitarias y de socorro en casos de desastre, el cual contempla el trabajo con sus socios “para llevar a cabo programas y ejercicios de asistencia humanitaria de bajo costo que brinden capacitación al personal de EE. UU. y de países socios, y al mismo tiempo brinden servicios humanitarios a comunidades de toda la región (...)”, así como también, desde la perspectiva de socorro en situaciones de desastre y mitigación de costos, “[llevar] a cabo programas y ejercicios de asistencia humanitaria de bajo costo que brindan capacitación al personal de los EE. UU. y de los países socios y demuestran los valores de los EE. UU. en la región” (“Building Partner Capacity - Supporting Our Partners”, s.f.).

Respecto de este pilar, Chile ha sido un participante activo de las iniciativas humanitarias llevadas a cabo por el Comando Sur en múltiples ocasiones, como la anteriormente mencionada participación en operaciones de mantención de la paz como la MINUSTAH y Peacekeeping Operations America (PKO-A) en reiteradas ocasiones; así como también en 2008 en los ejercicios MEDRETE (Medical Deployment for Training and Medical Readiness Training exercises), donde Chile fue uno de los once países a los cuales se les prestó apoyo médico y entrenamiento (véase Stavridis, 2008); PANAMAX, que “incluyó entrenamiento humanitario multinacional y una misión de entrenamiento para la asistencia y alivio ante desastres” (Stavridis, 2009); USAID y la participación en Conference of the American Armies, durante la cual “Army South organizó y lideró delegaciones representando al Jefe de Personal de los Estados Unidos en conferencias sobre Artefactos Explosivos Improvisados [IED], respuestas ante desastres, operaciones interagenciales, y procedimientos de la CAA en Colombia, México, Brasil y Chile” (Tidd, 2016). Respecto al último punto, la capacidad de Colombia para reducir los incidentes causados por Artefactos Explosivos Improvisados es destacada en la Declaración ante el Congreso de Kurt W. Tidd en 2016, señalando que su ejército, contando con el apoyo de los Estados Unidos y “el de socios interagenciales como

JIDA, ha reducido los incidentes causados por IED en un 21% en 2015. Damnificados por IEDs han bajado en un 38% y el nivel de ‘encontrados y despejados’ para IEDs es casi de 80%” (Tidd, 2016a).

Adicionalmente, y encontrando un paralelo con las ideas de paz -desde una mirada de la seguridad- y prosperidad, planteadas por Jentleson y abordadas anteriormente, es que el excomandante del Comando Sur durante el año 2017, Kurt Tidd manifestó la estrecha relación entre ambos factores. Así, sostenía que “la seguridad y la prosperidad económica van de la mano”, agregando que resultaba necesario “integrar mejor nuestro desarrollo económico con el de seguridad y estabilidad. Necesitamos aumentar la cooperación regional y compartir más información. Necesitamos coordinarnos más eficazmente entre agencias, departamentos y ministerios, la sociedad civil y el sector público” (Tidd, 2017; citado en Collins, 2017).

La Estrategia del Comando Sur del año 2019, denominada *Enduring Promise for the Americas* (“Promesa duradera con las Américas”) tuvo como objetivo principal la orientación de las acciones militares de los Estados Unidos para la construcción de alianzas duraderas, y para hacer frente a las amenazas presentes en Latinoamérica y el Caribe. Para ello, enfatiza el establecimiento de vínculos sólidos de colaboración como un pilar fundamental para la seguridad y prosperidad del hemisferio occidental y del sur. Esta estrategia destaca el valor del fortalecimiento de alianzas y afiliaciones, sosteniendo que con ello “vamos a reducir las amenazas a la patria y crear problemas para nuestros adversarios” (“United States Southern Command Strategy ‘Enduring Promise for the Americas’”, 2019), profundizando además en que con ello “garantizamos nuestros valores compartidos de democracia, soberanía, derechos humanos y el estado de derecho”. Lo anterior refleja el compromiso duradero de los Estados Unidos de ser “un vecino confiable” dentro de la región.

Al ser consultado respecto del nivel de consistencia y coherencia en la estrategia del Comando Sur, el Jefe de Estudios de Seguridad y Defensa del centro de pensamiento AthenaLab, John Griffiths¹³ señala que en materias de política exterior, si bien el Comando Sur ejerce una influencia en la región más allá del aspecto militar, la formulación de la

¹³ El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

política exterior no es una labor destinada al DoD de los Estados Unidos, sino a su DoS (J. Griffiths¹⁴, comunicación personal, 2023). Con esta consideración preliminar, agrega que el Comando Sur cuenta con personal que aborda más temas políticos que estratégicos, utilizando los atentados al World Trade Center el 2001 como el *turning point* a partir del cual “Estados Unidos cambia su política exterior y su política estratégica hacia la lucha contra el terrorismo”, que en la región se tradujeron en “las luchas contra las FARC y el narcotráfico también. [Es decir], terrorismo y narcotráfico pasan a ser los elementos más relevantes para la política del Comando Sur en toda Sudamérica, con mayor fuerza quizás en Colombia” (J. Griffiths, comunicación personal, 2023) y otros países vecinos.

El experto también consideró que “la política de defensa de Estados Unidos y la política exterior tienen, hacia la región, una mirada más de los problemas de seguridad que permean a la región. Y desde esa perspectiva el foco ha sido terrorismo y narcotráfico”, como temas centrales que preocupan “a la administración norteamericana y al Comando Sur en particular (...) [requiriendo] de una estrategia holística mucho mayor y ahí es donde está la mayor debilidad de plantear los temas políticos en una agenda o en una Estrategia de Defensa” (J. Griffiths, comunicación personal, 2023). Adicionalmente, Griffiths sostiene que “Chile tiene un rol protagónico con el Comando Sur porque entiende que los Estados Unidos son una suerte de *like minded countries*, países que son socios”, y una revisión detallada revela una dependencia de las fuerzas estadounidenses, destacando entre ellas la Fuerza Aérea de Chile, el armamento de la Armada Nacional, y elementos y plataformas terrestres. Lo anterior propicia una “relación privilegiada con los Estados Unidos, y esa relación se da a través del Comando Sur” (J. Griffiths, comunicación personal, 2023). Cabe destacar el vínculo estrecho entre Chile y Colombia que se remonta a la fundación del ejército colombiano, siendo “las Fuerzas Armadas de Chile, el Ejército, el que estuvo en Colombia. Entonces, con Colombia han existido relaciones muy estrechas permanentemente” y basadas en la admiración y el respeto mutuo, elementos de un *soft power* desde la perspectiva de las relaciones internacionales.

En línea con lo anterior, el exsecretario de Defensa de los Estados Unidos, Christopher Miller, resaltó en una conferencia entre Ministros de Defensa de las Américas llevada a cabo

¹⁴ El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

en Chile en 2020, la relevancia del fortalecimiento de alianzas para hacer frente a las amenazas que afectan a la región. En esta instancia, Miller señaló que “nuestras naciones comparten intereses comunes que trascienden nuestras diferencias, incluida la asistencia humanitaria, la ayuda en casos de desastre y la lucha contra las amenazas transnacionales” (Miller, 2020; En Garamone, 2020), destacando adicionalmente que “con nuestros socios de ideas afines compartimos valores comunes como los derechos humanos, la democracia y el respeto al Estado de derecho” (Miller, 2020a), haciendo referencia a la afinidad entre las naciones de occidente como facilitador para el trabajo internacional e interagencial respecto del enfrentamiento de amenazas compartidas y asistencia recíproca.

Es en este sentido que la estrategia de asociación cobra una mayor relevancia, en particular al considerar el alcance de las nuevas amenazas a las que se ve enfrentada la región. El excomandante del Comando Sur durante el año 2019, Craig Faller así sostuvo durante su testimonio al Comité de los Servicios Armados del Senado ese mismo año, comentando que “las asociaciones son importantes para los esfuerzos por abordar estas y otras preocupaciones en la región, como las organizaciones criminales, los narcotraficantes, la inmigración ilegal y los extremistas violentos”, considerando además que “fortalecer las asociaciones es el núcleo de todo lo que hacemos” (Faller, 2019; En Vergun, 2019). De esta forma es que la estrategia de asociación con países como Brasil, Colombia y Chile los considera como “motores importantes para la estabilidad y la seguridad regionales” (Faller, 2019; En Vergun, 2019a).

En particular, la agenda de los Estados Unidos respecto a Colombia en años recientes se puede ver reflejada en la evolución de las Estrategias de Seguridad Nacionales de EE. UU. y cómo ha sido abordado el país latinoamericano en ellas. Se puede ver también en la vigencia de lo mencionado por Stavridis en el año 2008, refiriéndose a Colombia como un aliado estratégico de los Estados Unidos y encontrando un eco años más adelante en las palabras del excomandante del Comando Sur, el Almirante Kurt W. Tidd quien reconocía a este país latinoamericano con la misma denominación, además de destacar que “gracias a sus propios esfuerzos y [nuestra] asistencia sostenida, Colombia se ha transformado desde un casi Estado fallido a un gran jugador regional con influencia política significativa, fuerzas de seguridad de clase mundial, y una economía en crecimiento” (Tidd, 2016).

Sin embargo, la agenda de los Estados Unidos con Colombia se remonta al menos hasta “luego de la derrota de Sendero Luminoso en 1992, [cuando] los esfuerzos estadounidenses se dirigieron más a Colombia y pasaron por el Congreso durante la administración Clinton”. Luego de este evento, destaca Gary Prevost, “continuaron sin cesar desde el 11 de septiembre, pero ahora se llevan a cabo en el marco de la ‘guerra contra el terrorismo’” agregando que “la intensidad del Plan Colombia escaló en 2002 con la elección de Miguel Uribe a la presidencia de Colombia, prometiendo ‘eliminar la insurgencia’” (Prevost, 2007; En Prevost & Oliva, 2007).

Parte significativa de la agenda más reciente con Colombia se basa no solamente en su nuevo rol como aliado en el enfrentamiento del narcotráfico y de OCTs dentro de la región, sino en el apoyo humanitario hacia ese país y en conjunto con él. En esta materia, uno de los esfuerzos tiene relación con el caso antes mencionado de los IEDs con los que lidiaba Colombia producto de la lucha prolongada contra las guerrillas en diversos territorios del país. Esta preocupación, abordada en 2016 por el Almirante Kurt W. Tidd, ha encontrado respuestas en programas interagenciales como el *Programa Humanitario de Acción de Minas* del Comando Sur, el cual “provee cursos de entrena-al-entrenador para instructores en el Centro Internacional de Entrenamiento para Desminado (CIDES) del ejército colombiano, aportando a la meta del gobierno colombiano entrenando a 41 pelotones del Ejército y 5 de la Marina” (Tidd, 2017) al año siguiente. La agenda de los Estados Unidos con Colombia ha significado reconocer no solo el rol que ha jugado Colombia como un “socio indispensable en la lucha contra las redes [de amenazas]” (Tidd, 2018), sino también que:

Una Colombia en paz puede hacer aún más, tanto regional como globalmente. Apoyar los esfuerzos de Colombia para enfrentar sus problemas y cumplir las promesas del acuerdo de paz sigue siendo uno de nuestros intereses, al igual que lo es facilitar el continuo liderazgo regional de Colombia y su rol como un exportador de seguridad (Tidd, 2018a).

Finalmente, la capacidad de resolver sus conflictos internos ha abierto el acceso a Colombia hacia una mayor participación en iniciativas humanitarias, adicionalmente al antes mencionado programa de desminado y disposición de IEDs. Lo anterior se ha visto reflejado en iniciativas como entrenamiento médico o “compromisos médicos anuales como *NEW*

HORIZONS y *CONTINUING PROMISE* -que pronto se desplegarán en Colombia, Panamá, Honduras y Guatemala- proveen una plataforma vital para mejorar la interoperabilidad del personal militar estadounidense, fuerzas de naciones aliadas y ONGs” (Tidd, 2018). Al mismo tiempo, como señala el Almirante Craig S. Faller en su Declaración ante el Congreso, “Colombia se transformó en el primer socio global de la OTAN en Latinoamérica” (2019) y forma parte del equipo de liderazgo de las Fuerzas Especiales Marinas Aire-Tierra para Propósitos Especiales en conjunto con Chile por primera vez. Faller además señala, en su Declaración ante el Congreso del año 2020, que como primer socio de la OTAN en la región, Colombia “busca compartir su experiencia para el desminado humanitario y contrarrestar IEDs con aliados de la OTAN mientras sirve en Corea del Sur como parte del Comando de las Naciones Unidas” (Faller, 2020).

El excomandante Craig S. Faller destacó en su Declaración ante el Congreso del 2020 la forma en la cual el Comando Sur mantiene su compromiso por “mantener [su] ventaja y el compromiso hacia sus aliados y socios para proteger y avanzar en intereses mutuos de seguridad”, a partir de una amplia gama de “actividades de cooperación en seguridad y asistencia, con el objetivo de desarrollar la capacidad de nuestros socios como el Ejercicio Conjunto del Departamento de Defensa, Programas de Asistencia Humanitaria y el Financiamiento de Ejércitos Extranjeros del Departamento de Estado” (Faller, 2020). Estas medidas implementadas por los Estados Unidos han demostrado ser clave para el desarrollo de sus aliados como Chile y Colombia; y en el caso particular de Colombia, han llevado hacia un caso de éxito en el abordaje de sus desafíos nacionales en medida que ha impulsado a este país a transformarse en un jugador clave en el hemisferio en materias de seguridad, cooperación y asistencia humanitaria.

La defensa de los intereses nacionales es uno de los aspectos para los cuales se definen las Estrategias de Seguridad Nacionales -y sus homólogos-, ya que su objetivo principal es el de proteger los intereses nacionales ante cualquier interferencia o perturbación que impida su desarrollo. Es relevante considerar que la agenda de los Estados Unidos con Colombia y Chile, evidenciada a partir de las Declaraciones ante el Congreso de los diversos excomandantes del Comando Sur, se enmarca también dentro de los propios intereses

nacionales de estos países de Latinoamérica, que en algunos sentidos comparten con los Estados Unidos.

Similares son las perspectivas de John Griffiths¹⁵, experto del centro de pensamiento AthenaLab, quien aborda la materia de la agenda entre Estados Unidos-Chile y Estados Unidos-Colombia a través de la generación de alianzas, la cual “requiere que el Estado esté en un nivel de institucionalidad media hacia arriba”, algo que dista de la realidad de algunos países que componen la región latinoamericana, que exhiben “fragilidad estatal, fragilidad institucional, fragilidad jurídica, fragilidad de seguridad, hasta corrupción” (Comunicación personal, 2023). Sin embargo, continúa el experto, Chile y Colombia poseen características a favor de una alianza con los Estados Unidos. En el caso de ambos países, éstos comparten la mirada hacia el pacífico que resulta relevante para los intereses estratégicos de los Estados Unidos y que podrían hacer conveniente el establecimiento de alianzas desde la perspectiva de los intereses propios de los países de Sudamérica.

En línea con lo anterior, los intereses de Colombia se ven reflejados actualmente en la propuesta para la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional 2018-2028 (2019), desarrollada por Orlando Grisales, Fabricio Cabrera y Oscar Tobar para la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Entre ellos, se pueden encontrar intereses vitales e intereses estratégicos para el país. Específicamente los primeros son definidos en la propuesta de Estrategia Multidimensional de Seguridad, como aquellos “vitales para la existencia y supervivencia del Estado en su integridad” (2019; p. 23), y son cuatro:

El primero de los intereses vitales de Colombia corresponde a la *seguridad física*, cuyo lineamiento principal es la protección ante lesiones y la pérdida de vida y bienes ciudadanos colombianos dentro o fuera del país, representando además “el imperativo de supervivencia, tanto de los ciudadanos protegidos por el Estado-nación y del Estado en sí mismo” (Escuela Superior de Guerra, 2019; p. 24).

El segundo de sus intereses vitales es la *preservación del sistema democrático, sus principios y valores*, entendiéndose este interés como “la defensa y protección del sistema democrático, que permita que el Estado-nación crezca y se fortalezca de manera integral en función de sus

¹⁵ El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

ciudadanos, en la aplicación de los principios y valores” (Escuela Superior de Guerra, 2019; p. 24a) que permitan mantener el orden constitucional dentro del país.

Como tercer interés vital, la propuesta de Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional, manifiesta la *presencia integral de la institucionalidad en el territorio nacional*. Este interés considera la cobertura total e integral del Estado en la totalidad de su territorio, sin limitarse a materias de seguridad. Considera además que el Estado tiene el deber de asegurar “la real presencia integral de su institucionalidad en todo el territorio nacional. No puede haber zonas vedadas para el Estado y éste debe asegurar la soberanía, la justicia y el desarrollo multidimensional en cada rincón de la geografía nacional” (2019; p. 24b).

Finalmente, su cuarto interés vital descrito en la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional propuesta, refiere a la *prosperidad y desarrollo sostenible*, pilar sobre el cual “recaen en gran parte el funcionamiento del Estado, pues del crecimiento y de la estabilidad económica, tanto al interior como al exterior, depende el desarrollo y el bienestar de la nación”, además, éste interés contempla “la equidad y el desarrollo interno y el posicionamiento del país en el contexto internacional” (2019; p. 24c).

En conjunto con sus intereses vitales, Colombia también describe una serie de seis intereses estratégicos en su propuesta de Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional. Entre ellos, figuran la *protección de los activos estratégicos de la nación*, interés descrito como “los recursos hídricos, los dos océanos, la amplia y variada biodiversidad, el espectro y la infraestructura crítica, deben ser salvaguardados de toda injerencia interna o externa” (2019; p. 26) para así garantizar el bienestar y desarrollo de la nación. Adicionalmente, el segundo interés estratégico de Colombia es el *control efectivo de las fronteras nacionales*, el cual considera que “el Estado debe asegurar y hacer un control efectivo de todas las fronteras terrestres, marítimas y espaciales, invirtiendo los esfuerzos y recursos necesarios para evitar posibles ataques de cualquier tipo” (2019; p. 26a), así como ejercer su soberanía dentro del territorio y en sus fronteras.

Como tercer interés estratégico, la Estrategia Multidimensional manifiesta el *fortalecimiento del poder marítimo del país*, en línea con su Política Nacional el Océano y de los Espacios Costeros del año 2017, la cual “plantea como visión que Colombia sea una Potencia Marítima

Océánica (PMO) al poseer elevadas capacidades de poder marítimo para la gestión integral del Territorio” (2019; p. 26b).

Su cuarto interés estratégico corresponde al *fortalecimiento de la lucha contra las economías ilícitas*. Es relevante considerar que éste aspecto, el cual contempla que “se debe hacer uso de la fuerza, la inteligencia, las operaciones especiales, la justicia y la prevención, para enfrentar de manera contundente y decidida la migración irregular, la trata de personas, el narcotráfico, el contrabando, la extorsión (...)” (2019; p. 26c), entre otras, es uno de los intereses estratégicos del país que posee una mayor justificación histórica producto de los conflictos pasados con organizaciones como las FARC, el ELN y AUC, y sus derivados recientes.

El quinto de sus intereses estratégicos aborda la relevancia del *fortalecimiento de la identidad nacional, la cultura, la educación y la innovación*, reconociendo que éste es “un elemento esencial para la supervivencia del Estado colombiano, así como, para el auto reconocimiento como sociedad, soportada en la legitimidad y, en la gobernabilidad fruto del control, del dominio del territorio y de la presencia de la institucionalidad” (2019; p. 26d).

Finalmente, el último interés estratégico descrito en la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional descrito es el *desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad*, cuyo objetivo es “garantizar un desarrollo territorial sostenible, respetuoso del medio ambiente y con perspectiva de expansión y crecimiento con equidad. Así mismo, se debe seguir fortaleciendo la atracción de la inversión extranjera, la innovación y el desarrollo productivo y tecnológico” (2019; p. 26e), así fomentando el crecimiento y desarrollo económico del país y su población.

En el caso de Chile, por otro lado, dentro de los intereses nacionales predominantes y permanentes, se pueden encontrar cinco específicos. En primer lugar, se encuentra la *mantención de la integridad territorial*, el cual se puede entender como “el interés nacional más básico y evidente, pero al mismo tiempo, el más vital y el que reviste el mayor valor. La vida del ser humano se da en la Tierra y [nuestro planeta] es un espacio finito” (AthenaLab, 2020; p. 21), sobre todo respecto del resguardo del territorio nacional frente a posibles amenazas internas y externas.

El segundo interés nacional de Chile corresponde al de *soberanía efectiva*, que vital, permanente e irrenunciable, guarda relación con “hacer llegar la finalidad última del Estado, es decir, el ‘bien común’, expresado en términos de seguridad, desarrollo y bienestar, a la totalidad del territorio nacional, en forma material, ejerciendo los derechos de soberanía y asistiendo a sus habitantes” (AthenaLab, 2020; p.21a). Este además tiene una relación directa con el tercer interés nacional, la *independencia política*, el cual comprende que “Chile es un país soberano, y como tal no debe estar afecto a interferencias de voluntades foráneas. Posee plena independencia para ejercer sus derechos sobre la totalidad del territorio nacional” (AthenaLab, 2020; p. 22).

El cuarto interés nacional que se puede encontrar en el caso de Chile posee una directa relación con el desarrollo del país y sus relaciones en el plano internacional, y se entiende como la *integración al mundo*. Este interés se puede comprender a partir de la voluntad que ha manifestado el país “por su adhesión a las normas del derecho internacional y a la firma de tratados de libre comercio” (AthenaLab, 2020; p. 23) con una amplia gama de países, fomentando así el establecimiento de positivas relaciones comerciales a nivel global.

Finalmente, el último interés nacional identificable es el del *aporte a la seguridad global*, y mantiene una estrecha relación con el anteriormente descrito sobre la integración. Este interés nacional se sostiene sobre el entendimiento de que Chile:

Es un Estado fuertemente dependiente de su capacidad de interactuar con el mundo. La libertad de comerciar, la libertad de los mares y cielos, la seguridad de la información y de los movimientos financieros, la factibilidad de acceso a energía y su necesaria interacción global lo transforman en un Estado vitalmente dependiente de la seguridad y estabilidad global, y en particular, de aquellas regiones que representan el mayor intercambio comercial, financiero y energético, elementos fundamentales para la subsistencia y desarrollo del país (AthenaLab, 2020; p. 23a).

El Plan Colombia se estableció durante el gobierno de Andrés Pastrana en 1998, con el objetivo de establecer un proceso de negociación con las facciones de la guerrilla colombiana y lograr acuerdos de paz para Colombia. Este Plan se consideró en ese entonces como esencial para el establecimiento de acuerdos con los grupos armados, y utilizando una

aproximación no perjudicial, es decir, garantizando la sostenibilidad de los grupos guerrilleros mediante la discusión y concertación de reformas que permitieran abordar las causas principales de la violencia en el país. Es decir, el establecimiento del Plan Colombia no buscó acabar abruptamente con las facciones armadas, sino que pretendía encontrar soluciones mediante un abordaje a las causas raíz que sustentaban la existencia de las guerrillas, y además incorporando un sistema de garantías.

En la actualidad, desde la implementación del Plan Colombia, según el Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid Jerónimo Ríos (2019), la lucha contra el narcotráfico y el papel de las FFAA colombianas son dos factores que se han vinculado estrechamente. Desde el año 1999 en adelante, se ha podido dar cuenta, como menciona Ríos, de “una paulatina proximidad entre la lucha antinarcóticos en Colombia y la lucha contra las guerrillas, especialmente con las FARC-EP” (2019). Lo anterior evidencia cómo con el transcurso de los años han evolucionado las estrategias y capacidad operativa, pero del mismo modo lo han hecho las amenazas para, en este caso, combinarse y dar lugar al surgimiento de una amenaza mayor que combina el narcotráfico con las guerrillas colombianas. Álvarez y Salas sostienen que, a nivel internacional, además, esta combinación y el accionar de las FARC evidencian características “[propias] de una organización terrorista y se intensifica como consecuencia de los acontecimientos del 9/11” (2013).

El Plan Colombia poseía varias líneas de acción, contemplando además recursos, medios, tecnología y entrenamiento. Jerónimo Ríos (2019) sostiene que ello desencadenó en “el cambio de estrategia y en lo que decía el debilitamiento de las FARC”. Dentro de ellos, consideró el uso de los recursos existentes en forma de las Unidades de Fuerzas Especiales que fueron creadas en Colombia en 1970 por disposición del Comando General del Ejército de ese país. Álvarez y Salas (2013) detallan que estas unidades llevaban por objetivo el cumplir misiones especiales dentro o fuera del territorio colombiano, aplicando métodos, procedimientos y técnicas que el ejército regular no podía, contando con un entrenamiento específico a ellas.

Como figura rectora de las Unidades de Fuerzas Especiales se estableció un Comando Unificado que permite el desarrollo de Operaciones Especiales dentro y fuera del territorio nacional, en especial en enfrentamientos hostiles. En la actualidad, sostienen Álvarez y Salas

(2013a), parte de estos efectivos se concentra en la Brigada de Fuerzas Especiales enfocada en la lucha contra el narcotráfico, una organización creada y activada por el Comando del Ejército a fines del año 2000, para hacer frente al narcotráfico como parte del Plan Colombia.

El compromiso del país latinoamericano para combatir a la creciente amenaza del narcotráfico llevó a que, en materia económica, el excomandante James Hill manifestara su apoyo en el año 2008 al establecimiento del TLC con Colombia, en función de que ésta alianza “promoverá los intereses de Estados Unidos en Colombia, un país estratégicamente ubicado que posiblemente sea nuestro aliado más cercano en América Latina” (“U.S.-Colombia Trade Agreement: Vital for U.S. National Security and U.S. Leadership in Our Hemisphere”, 2011). Este Tratado fue aprobado durante el gobierno de Barack Obama, entrando en vigor efectivamente el año 2012 (“Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América”, s.f.)

Capítulo V Conclusiones

A partir de lo expuesto a lo largo del presente trabajo se pueden identificar rasgos característicos del interés nacional de los Estados Unidos que han determinado los lineamientos de su política exterior con la región latinoamericana. Esta política del país norteamericano ha contemplado el abordaje de riesgos, amenazas y oportunidades que afectan de gran forma al hemisferio occidental y la región latinoamericana, considerando además vías de acción plasmadas tanto en las diversas ESN como en la estrategia de seguridad hemisférica llevada a cabo por el Comando Sur. De la misma forma, cada administración y su aproximación correspondiente hacia la política exterior exhibe con claridad los niveles de análisis propuestos por Kenneth Waltz, así como el modelo de las cuatro P's de Bruce Jentleson.

Cada administración comprendida en el periodo de estudio ha mantenido y modificado ciertos factores en base a sus prioridades respecto de los intereses nacionales de los Estados Unidos. Amenazas transversales a los gobiernos de George W. Bush, Barack Obama y Donald J. Trump como lo es el COT, la migración irregular y el terrorismo, han sido enfrentadas de formas concordantes con sus intereses y los propios estilos de liderazgo de los expresidentes en cuestión. Lo anterior significa que sus acercamientos hacia Latinoamérica y el mundo estuvieron marcados por sus estilos personales y, si bien mantuvieron algunas líneas generales, también presentaron diferencias significativas, evidenciándose éstas en su política exterior. A pesar de los rasgos que caracterizaron cada administración y sus inclinaciones específicas, la presencia de la visión realista propuesta por Kenneth Waltz es transversal, toda vez que el enfoque de la política exterior de los Estados Unidos era salvaguardar su seguridad.

La información proporcionada permite definir a la seguridad como un aspecto central y común a las administraciones de los tres expresidentes. Producto de los eventos del 11 de septiembre del 2001 que fomentó la preocupación acerca de amenazas preexistentes a nivel hemisférico como el terrorismo, migración irregular y el crimen organizado transnacional, el aspecto de la seguridad ha cobrado una importancia preponderante en la política exterior del país. Estos eventos influyeron en el desarrollo de la ESN del primer mandato del expresidente George W. Bush, quien contribuyó a su diseño e implementación, significando desde su

punto de vista un liderazgo y reafirmación hegemónica de los norteamericanos en el mundo, a partir de una opción unilateral respecto del uso de la fuerza sin competencia en el campo de la seguridad internacional. A partir de lo anterior se desprende que el valor que se otorga al factor seguridad ha demostrado responder a la contingencia nacional e internacional, del mismo modo que lo ha sido su aplicación práctica en Latinoamérica.

En el caso de la presidencia de George W. Bush, el valor de la seguridad se transformó en un pilar fundamental de su política exterior y relaciones internacionales resultantes, y encontró un paralelo con los planteamientos del realismo ofensivo de John Mearsheimer y la acumulación de poder para resguardar la propia seguridad. La tendencia hacia el intervencionismo del expresidente en los asuntos de la región se puede percibir como una forma de consolidar la posición hegemónica estadounidense mediante el ejercicio de su influencia y velando por su propia seguridad. Este aspecto tuvo una aplicación clave durante dicha administración, reforzando y redoblando su apoyo hacia el Plan Colombia, en gran medida respaldado mediante la acción del Comando Sur y con el propósito de procurar la seguridad en el hemisferio occidental. Es decir, si bien durante el gobierno de George W. Bush el foco principal hacia la región fue mediante el Plan Colombia, el apoyo hacia esta iniciativa no lo confinaba únicamente a ese país ya que apuntaba hacia la seguridad de la región americana para asegurar sus propias fronteras.

La priorización de la seguridad dentro de los intereses nacionales permite establecer un vínculo con la P de *Poder* propuesta por Bruce Jentleson, que de esa forma adquiere una relevancia significativa e influyente respecto de su preponderancia frente a las otras P de su modelo. A modo de ejemplo, al revisar las ESN, las P's de *Poder*, *Prosperidad*, *Paz* y *Principios* se encuentran presentes, pero el énfasis que determinó la política exterior de los Estados Unidos y su política hemisférica de seguridad durante el gobierno de George W. Bush fue la P del *Poder* en forma de las amenazas hacia los intereses nacionales de los Estados Unidos, entendidos desde el punto de vista de su capacidad estratégica o su interés de control estratégico. Lo anterior se puede interpretar como una preocupación por desenvolverse en un entorno internacional predecible y controlable, velando por la propia seguridad y apelando en la región a la identificación con sus propios valores democráticos.

Durante la administración de Barack Obama, los intereses nacionales en la región se mantuvieron semejantes al gobierno de George W. Bush, esto es la preferencia por el resguardo de los intereses y capacidades estratégicas. Sin embargo, las diferencias se manifestaron en el abordaje y aplicación de éstos en el trabajo conjunto con la región. En otras palabras, su estrategia se construyó en base a lecciones aprendidas respecto de las relaciones que sostenían con sus socios en Latinoamérica, desde las expectativas y opciones que países como Chile y Colombia despertaban para compartir sus valores, hasta percibir a estos países como potenciales líderes regionales y aliados estratégicos en línea con los valores liberales propuestos por los estudios y visiones de Michael Doyle. A pesar de que los planteamientos de Doyle se refieren a la libertad individual, el gobierno de Barack Obama reconoció a cada uno de sus socios (Colombia y Chile) como una entidad compuesta de intereses y preocupaciones propias y compartidas que no siempre pueden ser coincidentes para lo cual resalta con mayor énfasis el valor de la cooperación internacional entre ellos.

Durante la administración de Barack Obama la seguridad continuó como un pilar fundamental de los intereses del país, en la medida que aquellas fuerzas relacionadas con el desarrollo económico y el rol norteamericano en el plano internacional, se ejercieran y vincularan más estrechamente entre sí. La seguridad nacional hemisférica brindaría una mayor prosperidad hacia la nación y reforzaría su papel de liderazgo a nivel internacional. En contraste con el gobierno que le precedió y en línea con los valores liberales propuestos por Robert Keohane, la *Prosperidad* de Bruce Jentleson asumió un papel equivalente al *Poder* durante esta administración, al resaltar el valor de la cooperación e instituciones internacionales para la consecución de objetivos nacionales, enfatizando la complementariedad y coexistencia de la *Prosperidad* y *Principios* como medios para desarrollar el *Poder* y apostar por la *Paz*.

A diferencia de su antecesor y a partir de los resultados del Plan Colombia, así como de las relaciones históricas con Colombia y Chile, Barack Obama adoptó una postura frente al hemisferio basada en sus socios internacionales, percibiendo a ambos países como pares de los Estados Unidos en la región y como aliados clave para liderar diversas iniciativas, incluyendo aquellas impulsadas por el Comando Sur. De esta forma, su visión contempló una estrategia de asociación para el enfrentamiento de las amenazas que, si bien mantuvo

elementos de continuidad con la política exterior de George W. Bush, se diferenció de la anterior en cuanto a la preeminencia de los factores estratégico-militares para combatir el terrorismo, otorgando una dinámica diferente a la política exterior de los Estados Unidos y generando expectativas de cambio frente a la política externa de la administración anterior.

Donald J. Trump, por su parte, impulsó el resguardo de los intereses nacionales de los Estados Unidos desde una perspectiva nacionalista y crítica y aislacionista frente al mundo, velando por la seguridad y prosperidad económica mediante la desvinculación de organismos multilaterales. Al percibir el escenario internacional a partir de la competencia, y destacando el rol que su país había ejercido en el pasado, es posible invertir la interacción entre la *P de Poder* y la *P de Prosperidad*. En este sentido la *Prosperidad* propuesta por Bruce Jentleson adquiere un mayor valor, apostando al *Poder* a través del fortalecimiento económico y la efectividad de sus respuestas ante un escenario internacional altamente desafiante y amenazador a los Estados Unidos. A medida que las amenazas de la región latinoamericana enfocaron el trabajo del Comando Sur hacia la necesidad de la cooperación hemisférica, se reconoció el liderazgo que Chile y Colombia podrían ejercer en la construcción de la seguridad en el hemisferio.

Pese a que las respuestas ante las amenazas que enfrentaba la región poseen características abordables desde cada uno de los niveles de análisis postulados por Kenneth Waltz, se observan también diferencias en los énfasis y aplicabilidad de las políticas exteriores de cada administración respecto del rol que juegan cada uno de ellos. Así, se pueden corroborar en la evaluación de los roles jugados a *nivel de estado* (George W. Bush), a *nivel de sistemas* (Barack Obama), y a *nivel del individuo* (Donald J. Trump). El nivel de estado se puede observar en el énfasis que colocó el primero en la formación de instituciones como el DHS, y en las labores del DoD y DoS. De la misma forma, el enfoque de Barack Obama en la cooperación regional e internacional permite dilucidar el *nivel de sistema*; y finalmente, el peso específico del liderazgo de Donald J. Trump en la formulación de su política exterior *America First*, evidencia el *nivel del individuo*.

Las experiencias con Chile y Colombia han influenciado la política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos en distintos grados, en particular en el caso del segundo. La prolongación y evolución de los conflictos internos de Colombia, una de las democracias

más tradicionales de la región, llevaron a los Estados Unidos a diferentes conclusiones. En particular en el caso colombiano por los alcances de las amenazas en la región, su comprensión y tratamiento se manifestó sobre la base desde una perspectiva sistémica según Kenneth Waltz, toda vez que se enfatizó el enfrentamiento con las amenazas regionales provenientes del crimen organizado transnacional, la migración irregular, y el terrorismo.

A nivel de estado el rol de Chile y Colombia en la región evolucionó en función de cada amenaza anteriores. Al revisar las ESN y la información recabada de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, se evidencia cómo Chile ha sido percibido como un aliado estratégico para impulsar la cooperación y los valores democráticos en la región, influyendo menos en la política hemisférica y más en la cooperación en materias de seguridad a través del Comando Sur. Colombia, por su lado, ha influenciado en la política hemisférica debido a que gran parte de las amenazas que enfrenta la región se han originado en este país. La migración irregular provocada por los conflictos internos de Colombia, el COT y su evolución hacia el terrorismo, requirieron de un apoyo prolongado de los Estados Unidos y su Comando Sur, e impulsaron un acercamiento hacia la región con base en la cooperación en materias de seguridad.

Finalmente, el Comando Sur actúa principalmente desde el marco multilateral en la región. A nivel bilateral, por otro lado, se destaca el trabajo con Colombia en materias de seguridad hemisférica, y con Chile mediante proyectos de formación, entrenamiento y ejercicios conjuntos dentro de la región. Sin embargo, la interacción entre Chile y Colombia se ha dado principalmente en el plano de los ejercicios militares y vínculos históricos, ya que no se presentan relaciones bilaterales en materias de seguridad hemisférica propiamente tales. De esta forma, el trabajo del Comando Sur con Colombia ha sido tanto preventivo como reactivo, y con Chile, principalmente preventivo y de preparación frente a potenciales amenazas a la seguridad hemisférica. Como consecuencia de la capacidad adaptativa de las tres amenazas principales hacia la seguridad hemisférica y de la evolución de los socios estratégicos en el hemisferio occidental, en nuestro caso, Chile y Colombia, el presente trabajo sugiere la continuidad en la investigación con el propósito de comprender el rol futuro que estos países significarán para el resguardo de los intereses nacionales de los Estados Unidos y de la seguridad en el hemisferio occidental en la región latinoamericana.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

“About Us” (s.f.). Recuperado el 09 de abril de 2023. Disponible en:
<https://www.southcom.mil/About/>

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (2017). “Balance Estratégico Sudamericano 2016-2017”. Recuperado el 4 de diciembre de 2023. Disponible en:
<https://anepe.cl/wp-content/uploads/2021/09/Balance-Estrategico-Sudamericano-2016-2017.pdf>

Álvarez, A. & Salas, A. (2013). “La Amenaza Terrorista para la Seguridad Internacional. Estudio Comparado de Casos de Toma de Rehenes”. *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE*. Colecciones de Investigaciones ANEPE, N° 29. Recuperado el 23 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-29.pdf>

“APROXIMACIÓN A UNA POLÍTICA EXTERIOR BASADA EN INTERESES NACIONALES” (2020). *AthenaLab*. Documento de Trabajo N° 8. Recuperado el 29 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/06/Doc.8-Intereses-Nacionales.pdf>

“Are You Ready? An In-Depth Guide to Citizen Preparedness” (2004). *Federal Energy Management Agency*. Recuperado el 9 de diciembre de 2023. Disponible en:
<https://dhhr.wv.gov/healthprep/plan/howtoprepare/familyprep/Documents/FEMA%20-%20Are%20You%20Ready.pdf>

“Area of Responsibility” (s.f.). Recuperado el 10 de abril de 2023. Disponible en:
<https://www.southcom.mil/About/Area-of-Responsibility/>

Ballesteros, M. A. (2016) “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos IEE*. Recuperado el 26 de noviembre de 2023. Disponible en:
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ES N.pdf

- Bargent, J. (2017). “Plan de Trump para enfrentar crimen organizado: mucho ruido y pocas nueces”. *InsightCrime*. Recuperado el 13 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/plan-trump-enfrentar-crimen-organizado-mucho-ruido-pocas-nueces/>
- “Barack Obama y el narcotráfico” (2011). *Organización Internacional de Policías*. Recuperado el 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://oipol.org/2011/02/13/barack-obama-y-el-narcotrafico/>
- Bartolomé, M. (2009). “Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”. *Estudios Internacionales*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Vol. 43, N° 164. Recuperado el 02 de mayo de 2023. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/12595>
- Benítez, R. (2003). “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. N° 64. Recuperado el 02 de junio, de 2023. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/avances_y_limites_de_la_seguridad_hemisferica_a_inicios_del_siglo_xxi
- Blanco, J. M. (2013). “OBAMA, TERRORISMO Y ‘SEGURIDAD LÍQUIDA’”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE*. Recuperado el 04 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7495004>
- Cabrera Ortiz, F., Giraldo Bonilla, H. F., Grisales Franceschi, O. E., y Tobar Soler, O. A. (2020). “Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018-2028”. *ESDEG*. Bogotá, Colombia.
- Caparini, M. (2022). “Transnational organized crime: A threat to global public goods”. *Stockholm International Peace Research Institute*. Recuperado el 10 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgroundunder/2022/transnational-organized-crime-threat-global-public-goods>

- Carr, E. H. (2004). “La Crisis de los Veinte Años (1919-1939): Una Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales”. *Los Libros de la Catarata*. Madrid, España.
- Castles, S. et. Al. (2012). *Irregular Migration: Causes, Patterns, and Strategies*. En Omelaniuk, I. (Ed). “Global Perspectives on Migration and Development - GFMD Puerto Vallarta and Beyond”. Springer Link. Recuperado el 8 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/267511806_Irregular_Migration_Causes_Patterns_and_Strategies/link/5dc2bdd0a6fdcc212809b7ca/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19
- Civil Liberties and Privacy Office (2005). “INTELLIGENCE REFORM AND TERRORISM PREVENTION ACT OF 2004”. *Office of the Director of National Intelligence*. Recuperado el 6 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/intelligence-reform-and-terrorism-prevention-act-of-2004>
- Collins, S. (2017). “Southcom Chief Stresses Innovation, Cooperation in Countering Threats”. *DOD News*. Recuperado el 10 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1077650/southcom-chief-stresses-innovation-cooperation-in-countering-threats/>
- Comando Sur de los Estados Unidos (2017). “Estrategia del Teatro 2017-2027”. *Comando Sur de los Estados Unidos – Consorcio para las Américas*. Recuperado el 02 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.academia.edu/48989648/Comando_Sur_de_los_Estados_Unidos_Estrategia_del_Teatro
- Comisión de Seguridad Hemisférica (2000). “III CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS”. *Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos*. Cartagena de Indias, Colombia. Recuperado el 01 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/docministdisc.asp>

Dimitrova, A. (2017). "Trump's "America First" Foreign Policy: The Resurgence of the Jacksonian Tradition?". *L'Europe en Formation*. Recuperado el 04 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2017-1-page-33.htm>

"Donald Trump: "América primero, América primero"" (2019). *BBC News Mundo*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/media-46996430>

Doyle, M. (1983). *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*. En Art, R. & Jervis, R. (Eds.), "International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues" (2006). Pearson Longmann. Octava Edición.

Fagen, R. (1976). "La política exterior de los Estados Unidos y el desarrollo del Tercer Mundo". *Universidad de Stanford - Instituto de Estudios Políticos*. Vol. 9, N° 35. Recuperado el 02 de mayo de 2023. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/18789/19888>

Garamone, J. (2020). "Miller Seeks to Strengthen Hemispheric Partnership". *DOD News*. Recuperado el 10 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2434588/miller-seeks-to-strengthen-hemispheric-partnership/>

"Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination" (2006). *Organization for Security and Co-operation in Europe; International Organization for Migration & International Labour Office*. Recuperado el 5 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/9/19242.pdf>

Hofer, M., Rytina, N. & Baker, B. (2011). "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2010". *Office of Immigration Statistics - Department of Homeland Security*. Recuperado el 5 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2010.pdf

“Immigration - Fair and Secure Immigration Reform” (2004). *The White House of the United States of America*. Recuperado el 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/immigration/more-immigration.html>

International Peace Institute (2009). “Transnational Organized Crime - Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity”. *IPI Blue Papers*. Recuperado el 8 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/toc_final.pdf

Jentleson, B. (2014). “American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century. 5th Edition”. *Norton & Company*. Nueva York, Estados Unidos. Recuperado el 01 de mayo de 2023. Disponible en: [https://bawar.net/data0/books/59f233aabdeb4/pdf/American%20Foreign%20Policy%20-%20Jentleson,%20Bruce%20W.%20\[SRG\].pdf](https://bawar.net/data0/books/59f233aabdeb4/pdf/American%20Foreign%20Policy%20-%20Jentleson,%20Bruce%20W.%20[SRG].pdf)

Kanno-Youngs, Z. (2020). “Refugees Who Assisted the U.S. Military Find the Door to America Slammed Shut”. *The New York Times*. Recuperado el 09 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/10/18/us/politics/trump-refugees-iraq-afghanistan.html>

Keohane, R. (1984). “After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”. *Princeton University Press*. New Jersey, Estados Unidos.

“Libro de la Defensa Nacional de Chile” (2017). *Ministerio de Defensa Nacional*. Recuperado el 02 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

Mearsheimer, J. (2013). *Structural Realism*. En Dunne, T., Kurki, M. & Smith, S. (eds.) (2013) “International Relations Theories: Discipline and Diversity”. Oxford University Press. 3ra Edición. Recuperado el 27 de junio de 2023.

Miroff, N., Sacchetti, M. & Dawsey, J. (2020). “Trump put up walls to immigrants, with stinging rhetoric and barriers made of steel and regulation”. *The Washington Post*. Recuperado el 03 de diciembre de 2023. Disponible en:

https://www.washingtonpost.com/immigration/trump-immigration-walls/2020/10/31/e43453cc-09a3-11eb-991c-be6ead8c4018_story.html

Moncayo, M. (2010). “Hacia la reforma inmigratoria en Estados Unidos: hechos y tendencias”. *Sistema de Inmigración sobre Migraciones Andinas*. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas; N°3, Junio 2010. Recuperado el 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/13693.sima3.pdf>

Morgenthau, H. (1948). “Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace”. *Alfred A. Knopf Inc* (Ed.). 1ra Edición. Nueva York, Estados Unidos.

“National Security Council” (s.f.). *The White House of the United States of America*. Recuperado el 02 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/nsc/>

“National Security Strategy of the United States of America” (2002). *Historical Office - Office of the Secretary of Defense*. Recuperado el 08 de abril de 2023. Disponible en: https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=oyVN99aEnrAWijAc_O5eiQ%3d%3d

“National Security Strategy of the United States of America” (2006). *Historical Office - Office of the Secretary of Defense*. Recuperado el 08 de abril de 2023. Disponible en: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2006.pdf?ver=Hfo1-Y5B6CMI8yHpX4x6IA%3d%3d>

“National Security Strategy of the United States of America” (2010). *Historical Office - Office of the Secretary of Defense*. Recuperado el 08 de mayo de 2023. Disponible en: https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf?ver=Zt7IeSPX2uNQ00_7wq6Hg%3d%3d

“National Security Strategy of the United States of America” (2015). *Historical Office - Office of the Secretary of Defense*. Recuperado el 04 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2015.pdf?ver=TJJ2QfM0McCqL-pNtKHtVQ%3d%3d>

“National Security Strategy of the United States of America” (2017). *Historical Office - Office of the Secretary of Defense*. Recuperado el 08 de mayo de 2023. Disponible en: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>

“National Strategy for Homeland Security - Executive Summary”. (2002) *The White House of the United States of America - Office of the Press Secretary*. Recuperado el 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/07/20020716.html>

Neack, L. (2002). “The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century”. *Rowman & Littlefield Publishers*.

Novak, F. & Namihás, S. (2018). “LA POLÍTICA EXTERIOR DE DONALD TRUMP Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA”. *Instituto de Estudios Internacionales Pontificia Universidad Católica del Perú*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/133506/Pol%20c3%a1tica%20exterior%20Donald%20Trump%202018.pdf>

OCDE (2020). “What are the Possible Policy Responses to Future Irregular Migration?”. *Migration Policy Debates*. N° 22, enero 2020. Recuperado el 6 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-22.pdf>

Office of Homeland Security (2002). “National Strategy for Homeland Security”. Estados Unidos. Recuperado el 6 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2004). “CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS PROTOCOLOS”. *Naciones Unidas*. Nueva York, Estados Unidos. Recuperado el 9 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Conventio%20n/TOCebook-s.pdf>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.). “Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el Terrorismo”. *Naciones Unidas*. Recuperado el 9 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>
- Pellerin, C. (2016). “Southcom Commander: Illicit Networks Are Region’s Greatest Security Challenge”. *DOD News*. Recuperado el 10 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/789126/southcom-commander-illicit-networks-are-regions-greatest-security-challenge/>
- Peres, L. (2021). “US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation?”. *Contexto Internacional*. Vol. 43. Ene-Abr 2021. Recuperado el 28 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/3TM5s9h7rwDCk9mLNCcZvsy/?format=pdf&lang=en>
- Pfiffner, J. (2004). *George W. Bush: Policy, Politics, and Personality*. En Edwards, C & Davies, P. (Eds; 2004). “New Challenges for the American Presidency”. Pearson/Longman. Nueva York, Estados Unidos. Recuperado el 24 de diciembre de 2023. Disponible en: https://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/Bush%20Personality,%2004.pdf
- Powell, C. (2015). “La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿Hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?”. *Real Instituto Elcano*. Recuperado el 02 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/dt20-2015-powell-politica-exterior-seguridad-barack-obama-hacia-nuevo-paradigma-geopolitico-estadounidense.pdf>
- “The 2007 State Of The Union Address”. (2007). *White House Office of Communications*. Recuperado el 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2007/initiatives/sotu2007.pdf>
- Prevost, G. (2007). *Introduction – The Bush Doctrine and Latin America*. En: Prevost, G. & Oliva, C. (Eds; 2007). “The Bush Doctrine and Latin America”. Palgrave Macmillan. Recuperado el 28 de junio de 2023. Disponible en:

<https://es.scribd.com/document/470357841/Gary-Prevost-Carlos-Oliva-Campos-eds-The-Bush-Doctrine-and-Latin-America#>

Realuyo, C. (2019). *EL PAPEL DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN LAS AMÉRICAS*. En Sampó, C. & Alda, S. (Eds.), “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado” (2019). Real Instituto Elcano. Recuperado el 10 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/la-transformacion-de-las-fuerzas-armadas-en-america-latina-ante-el-crimen-organizado/>

Ríos, J. (2019). *Cambios y continuidades del papel de las Fuerzas Militares colombianas en el conflicto interno, 2007-2017*. En Sampó, C. & Alda, S. (Eds.), “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado” (2019). Real Instituto Elcano. Recuperado el 10 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/la-transformacion-de-las-fuerzas-armadas-en-america-latina-ante-el-crimen-organizado/>

Rojas, F. (2006). “II Informe del Secretario General de FLACSO. El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe”. San José, Costa Rica. Recuperado el 7 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/49251.pdf>

Schmid, A. (2023). “Defining Terrorism”. *International Centre for Counter-Terrorism*. Recuperado el 10 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf

“Seguridad de la Frontera y Reforma de Inmigración” (2006). *The White House of the United States of America*. Recuperado el 7 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/immigration/index.es.html>

“SOUTHCOM Commander’s Priorities” (s.f.). *U.S. Southern Command*. Recuperado el 10 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.southcom.mil/Commanders-Priorities/>

“The Constitution of the United States of America”. Artículos I & II. 4 de marzo de 1789. Estados Unidos de América.

Tokatlian, J. G. (2015). “The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM”. En: Bagley, B. & Rosen, J. (Eds; 2015). *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. University Press of Florida. Recuperado el 27 de junio de 2023. Disponible en: <https://academic.oup.com/florida-scholarship-online/book/16011/chapter-abstract/170968207>

“Transnational Organized Crime” (s.f.). *Office of the Director of National Intelligence*. Recuperado el 7 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.dni.gov/files/documents/NIC_toc_foldout.pdf

“The USA Patriot Act: Preserving Life and Liberty” (2001). *US Department of Justice*. Recuperado el 12 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.justice.gov/archive/ll/what_is_the_patriot_act.pdf

United Nations (2013). “International Migration Policies: Government Views and Priorities”. *Economic and Social Affairs*. Recuperado el 2 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (s.f.). “Transnational Organized Crime – The Globalized Illegal Economy”. *Naciones Unidas*. Recuperado el 10 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_EN_HIRES.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (s.f.). “Smuggling of migrants: the harsh search for a better life”. *Naciones Unidas*. Recuperado el 10 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.unodc.org/toc/en/crimes/migrant-smuggling.html>

- “U.S. election to determine refugee policy, with stark differences in approach” (2020). *CBC News*. Recuperado el 09 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/world/us-election-refugee-policy-1.5778175>
- USIP (s.f.). “Teaching Guide on International Terrorism: Definitions, Causes, and Responses”. United States Institute of Peace. Recuperado el 10 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.usip.org/sites/default/files/terrorism.pdf>
- “United States Southern Command (SOUTHCOM)” (2022). *Congressional Research Service*. Recuperado el 26 de julio de 2023. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11464/2>
- USSOUTHCOM (2002). “Posture Statement of Major General Gary D. Speer, United States Army Acting Commander in Chief United States Southern Command Before”. En: Peres, L. (2021). *US Foreign Policy to South America Since 9/11: Neglect or Militarisation?* Contexto Internacional. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/3TM5s9h7rwDCk9mLNCcZvsy/?format=pdf&lang=en>
- USSOUTHCOM (2005). “Posture Statement of General Bantz J. Craddock, United States Army Commander, United States Southern Command”. En: Peres, L. (2021). *US Foreign Policy to South America Since 9/11: Neglect or Militarisation?* Contexto Internacional. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/3TM5s9h7rwDCk9mLNCcZvsy/?format=pdf&lang=en>
- USSOUTHCOM (2007). “Posture Statement of Admiral James G. Stavridis, United States Navy Commander, United States Southern Command”. En: Peres, L. (2021). *US Foreign Policy to South America Since 9/11: Neglect or Militarisation?* Contexto Internacional. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/3TM5s9h7rwDCk9mLNCcZvsy/?format=pdf&lang=en>
- Vergun, D. (2019). “Partnerships in Hemisphere Important, Southcom Commander Says”. *DOD News*. Recuperado el 10 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1751531/partnerships-in-hemisphere-important-southcom-commander-says/>

Waltz, K. (1979). "Theory of International Politics". En: Reus-Smit, C. & Snidal, D. (Eds; 2008). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford University Press. Recuperado el 03 de mayo de 2023. Disponible en: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/5353/1/12.pdf>

Woodward, B. (2004). "Plan de Ataque". *Editorial Planeta*. 1ra Edición. Buenos Aires, Argentina.

ANEXOS

ANEXO N°1 - TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA CHRISTOPHER DARNTON

Entrevistado: Christopher Darnton¹⁶.

Grado/Posición/Afiliación: Doctor del Departamento de Política de la Universidad de Princeton, y Máster en Política de la misma universidad; Vicejefe del Comité de Revisión Institucional y Académico de Materias de Seguridad Nacional y Política Latinoamericana en la Escuela Naval de Posgrado; Afiliado del Center for International Security and Cooperation (CISAC) de la Universidad de Stanford; y, ex-director de Política Exterior de la Asociación Americana de Ciencia Política.

Transcripción

(Introducción de Valeria Fuentes)

Valeria Fuentes: Mi tesis se basa en la política exterior, y con mi profesor guía hemos hecho una base de todo esto que es trabajar con las categorías de Jentleson, no sé si conoce el autor, cuando habla de los intereses nacionales estadounidenses y hace cuatro categorías, o sea, se refiere a cuatro categorías que son: paz, principios, poder y prosperidad. Básicamente el poder se refiere a lo militar, la prosperidad a lo económico, la paz que se entiende por sí sola y los principios, a los valores democráticos.

Valeria Fuentes: Yo voy a hacer unas preguntas que se refieren al interés nacional siempre teniendo en cuenta que estoy basándome en eso.

Christopher Darnton: ¿Y la estructura de la tesis es cronológica, por los presidentes de los Estados Unidos? ¿No se divide por país, como la estrategia para Chile?

Valeria Fuentes: Se divide en las administraciones y las relaciones que han tenido con Chile y Colombia, haciendo una especie de bajada con el Comando Sur, pero empiezo con la

¹⁶ La información proporcionada por el especialista Christopher Darnton refleja únicamente una opinión personal, no institucional, acerca de la materia consultada. El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

administración de Bush hijo. Entonces, la primera pregunta: ¿Cuáles son los rasgos más sobresalientes del interés nacional en la política exterior de los Estados Unidos?

Christopher Darnton: Bueno, para empezar, repito lo que le dije por e-mail, que esas son opiniones personales y no reflejan la postura del gobierno. Tengo que empezar por ahí. Bueno, entonces cuáles son los intereses fundamentales para Estados Unidos en América Latina, dos cosas. El tema de la estabilidad regional, no causar crisis ni programas de la seguridad nacional para Estados Unidos porque tenemos intereses mundiales en otras regiones, durante la época de contraterrorismo o ahora con problemas de grandes potencias con China, y por eso Estados Unidos es un poder mundial y tiene intereses globales, por eso en la región en materia de seguridad, la estabilidad. Que no es exactamente lo mismo que la paz, sino la estabilidad internacional. Y el otro tema me parece que toca los valores, pero con una dimensión institucional también, que es la democracia, derechos humanos y valores compartidos americanos tras toda la región. Esos son los temas, y a veces una línea de política exterior, o una línea de esfuerzo en materias de seguridad, puede combinar esos dos temas: la estabilidad y los valores compartidos. Pero hay casos, y también en la relación bilateral con Chile durante la Guerra Fría, hay momentos en que no se puede servir los dos objetivos –las dos metas- de la estabilidad y los valores, y hay que escoger entre esos dos, y diferentes presidentes y sus agentes diplomáticos hacen diferentes prioridades. Pero esos son los temas centrales para mí.

Valeria Fuentes: Perfecto. Bueno, la segunda pregunta: ¿Cuáles son los intereses nacionales observados desde la política exterior, que se ven involucrados en la relación entre Estados Unidos y Colombia, y Estados Unidos y Chile?

Christopher Darnton: Son muy distintos, me parece. En el siglo XXI, Colombia es casi el país clave para la seguridad regional, porque las prioridades para la política de la defensa, y la política de la seguridad nacional para los Estados Unidos en América Latina son *intermestic*, no son domésticas ni internacionales, pero hay una mezcla. Como la migración y el narcotráfico, que son flujos tras fronteras y Colombia es el país clave históricamente para el flujo de la cocaína para Estados Unidos, por eso las raíces del Plan Colombia, a fines de los años 90, Colombia es un *testing ground*, como un laboratorio para las políticas de cooperación en materias de seguridad para Estados Unidos en la región. Después con México

y otros países, hay una dimensión de la seguridad transnacional con Colombia. Con Chile es totalmente distinta, hay vínculos históricos de la cooperación, a veces de la economía, para operaciones de paz internacional tal vez, integración regional, Chile tiene una voz y una agencia sobre los valores regionales en torno a Haití o Venezuela, o lo que sea, pero bilateralmente pienso yo que después de la Guerra Fría no hay, y no había ninguna prioridad, problema o crisis en materias de seguridad para Estados Unidos. Y cuando no hay crisis o problemas, no hay la atención, o los recursos en el nivel presidencial o de gabinete, por eso Chile no es prioridad. No pensamos mucho sobre Chile en materias de política exterior por lo general.

Valeria Fuentes: Bueno, sí eso está un poco claro, la verdad. Bueno, la pregunta número tres: ¿Qué rol ha cumplido el Comando Sur en esta relación? Y a partir de esta relación, ¿cuánto ha influido Chile y Colombia en la política hemisférica de seguridad de Estados Unidos?

Christopher Darnton: Bueno, estamos hablando del periodo del siglo XXI, porque Guerra Fría es otra cosa. Pero en el siglo XXI, el SOUTHCOM, Comando Sur, tiene un rol central en establecer la paz y la seguridad y cooperación hemisférica. No solamente a nivel internacional, sino también en la seguridad interna de esos países. Me parece que la misión, desde el punto de vista del Comando Sur, es ayudar a sus contrapartes militares en América Latina a profesionalizarse, modernización de fuerzas, aumentar las capacidades, para que ellos establezcan la seguridad interna y para evitar que los Estados Unidos sientan la tentación de intervenir en algún lugar. Por eso cuando hay un Estado fallecido (fallido), cuando hay una guerra interna, grupos criminales violentos, sea en Brasil, Haití, Honduras, Colombia, la misión del Comando Sur consiste en, dentro de las leyes y tratados bilaterales y bajo las autoridades nacionales de esos países, la misión es ayudar a las fuerzas militares de América Latina a resolver sus problemas propios. Después de eso, para Colombia en particular, después de los años 2006-2010, hay una perspectiva de que las fuerzas armadas de Colombia han logrado el éxito, o casi han logrado el éxito domésticamente y pueden reexportar la seguridad internacional para otros países. O sea, que las fuerzas colombianas pueden entrenar a sus contrapartes en América del Sur para que los Estados Unidos no tengan que hacer eso cada año para cada país.

Valeria Fuentes: Y sobre las actividades en específico que hace el Comando Sur con estos dos países, ¿tienes alguna idea, o más bien algo general?

Christopher Darnton: Si, bueno, dentro de cada país, no solamente en América Latina, pero hablando sobre el Comando Sur; la embajada de Estados Unidos en cualquier país, como en Santiago, dentro de ella hay un elemento del Departamento de Defensa que antiguamente se llamaba el *Military Group*, que hoy se llama el SCO (Oficina de Cooperación de Seguridad), oficina de cooperación de seguridad, normalmente. Pero el tamaño es diferente en distintos países, Chile puede ser unos 6 oficiales de fuerza aérea, los oficiales de ejército, etc. Pero las embajadas más grandes de Estados Unidos en América Latina son Ciudad de México y Bogotá. La presencia militar estadounidense en Colombia es mucho más grande que en los otros países, por eso hay una presencia casi permanente de establecer el diálogo y los consejos para sus contrapartes militares en Colombia. Por eso el canal de influencia, el canal de diálogo consiste en la embajada y su grupo militar. También hay ejercicios conjuntos navales, y de cada fuerza. Operaciones especiales, las fuerzas armadas, las milicias –*national guard*, guardia nacional-, las fuerzas policiales... Cada servicio tiene sus propios lazos con contrapartes estadounidenses y a veces esos son bilaterales como el ejercicio *Teamwork South* de Fuerzas de Chile para Estados Unidos. También regionales, como el ejercicio naval UNITAS, anual, que es muy importante para entrenar las fuerzas para operar conjuntos entre servicios y conjuntos entre países del hemisferio.

Bueno, la presencia del *MilGroup*, o SCO, en la embajada; los ejercicios –misiones de corto plazo-; y también la venta de armas, venta o provisión de armas –financiamiento, ventas, hay distintas maneras de transferir armas y material bélico para esos países-; e intercambios educacionales también. Yo soy profesor en la escuela de posgrado de la armada estadounidense y mis alumnos, mis estudiantes, son por la mayoría oficiales de las fuerzas armadas de Estados Unidos, pero también tenemos estudiantes internacionales. Hay estudiantes de las fuerzas armadas de Chile aquí. También oficiales de las Fuerzas Armadas estadounidenses pueden convertirse en alumnos de la Escuela Superior de Guerra de Colombia o de otros países. Hay programas de intercambio educativo, hay programas de entrenamiento de corto plazo, venta de armas, grandes ejercicios y la presencia casi permanente dentro de la embajada, por eso hay muchos vínculos distintos para hacer esa

relación. Y el Comando Sur tiene un rol protagonista en cada uno de esos. Pero las autoridades, los reglamentos constitucionales, el congreso tienen el poder fiscal y los militares no pueden hacer lo que quieran siempre, porque los civiles tienen la autoridad –los civiles en el país socio y también los civiles en Estados Unidos-. Esas cosas militares no son totalmente militares, hay que integrarse con la estrategia para el país, con la política exterior de largo plazo y de perspectiva más amplia.

Valeria Fuentes: Exacto. Bueno, la siguiente pregunta es: ¿Qué desafíos han enfrentado en la colaboración de Estados Unidos-Chile, y Estados Unidos-Colombia, en temas de seguridad?

Christopher Darnton: ¿Cuáles son las dificultades u obstáculos?

Valeria Fuentes: Sí.

Christopher Darnton: Algunos de los obstáculos, amenazas, son compartidos y a veces hay problemas o puntos de fricción bilateral. Como, por ejemplo, la historia, la memoria, el legado particularmente sobre los golpes, asuntos de derechos humanos, porque –para mí-, el espectro de la Guerra Fría permanece. Particularmente desde el punto de vista latino, pero, por ejemplo, la venta de armas o la participación de oficiales de América Latina en ejercicios o programas de intercambio. Hay una ley -*Leahy Law*- que establece la “limpieza” de la unidad, la oficial para hacer cualquier cosa con una unidad militar de América Latina. Y cuando hablemos sobre Colombia o El Salvador, hay grupos o unidades de combate que en los años 80 habían cometido grandes errores o violaciones de derechos humanos, todavía esas unidades están en el *blacklist* –la lista negra- y no se puede hacer nada con ellos. Por eso, a veces las fuerzas armadas estadounidenses quieren hacer algo, pero los civiles acá no permitimos que los militares lo hagan. También, desde el punto de vista militar en América del Sur, a veces hay ganas de cooperar con sus contrapartes de América del Norte, pero a nivel político, a nivel de los civiles, o sea en la presidencia o en el parlamento, el congreso o el ministerio de la defensa, que tiene hoy día la autoridad sobre cosas militares, los civiles dicen no. A veces ocurre bajo gobiernos de la izquierda, pero no es solamente un problema ideológico de derecha e izquierda, pero hay casos por los cuales un gobierno de la izquierda, civil, tiene sus memorias y el temor de aumentar el poder de las fuerzas armadas en su país

y por eso dicen no para cualquier cosa con el Comando Sur, que es el “monstruo” –el *boogeyman*–.

Valeria Fuentes: Bueno, y al revés... ¿Cuáles han sido los logros de la cooperación en seguridad entre Estados Unidos-Chile y Estados Unidos-Colombia?

Christopher Darnton: Bueno, desde mi punto de vista, el primer logro ha sido la normalización. Casi, la normalización de relaciones entre las fuerzas armadas en el hemisferio. O sea, de gobierno de la izquierda, o gobierno de la derecha, o si hablamos de Brasil, El Salvador, lo que sea... Un grado de la cooperación en materias de seguridad es normal, porque tenemos intereses en común y tenemos valores compartidos, y por eso casi todos están de acuerdo de que hay un rol, no central necesariamente, pero hay un rol del Comando Sur en la región, y para alcanzar ese punto, las fuerzas estadounidenses han mostrado su “limpieza” también en el siglo XXI en materias de la profesionalización de fuerzas, de actuar como oficiales bajo la autoridad civil y respetar los derechos humanos, y entrenar a sus contrapartes para respetar a los derechos humanos, respetar a la democracia, respetar a la autoridad civil y todo eso. La Guerra Fría era otra cosa, pero hoy en día esos valores están actuales, no solamente en el nivel de retórica, pero en el nivel de los hechos. Para mí la normalización, la regularización, hacen que la cooperación en materia de seguridad sea aburrida, es normal. Y eso es un logro, para mí.

Valeria Fuentes: Entiendo, y bueno, las dos últimas preguntas: ¿Identificas algún líder en específico que haya ejercido un rol relevante, que haya influido en la política hemisférica de los Estados Unidos? Algún general, político, un presidente...

Christopher Darnton: ¿Un personaje, individual?

Valeria Fuentes: Claro, o pueden ser varios.

Christopher Darnton: Bueno, dentro de nuestro proceso de tomar decisiones, de diseñar y dibujar la política exterior para América Latina, los encargados de la política de América Latina son bajos. Ocupan cargos bajos dentro del gobierno. El Secretario de Estado tiene un portafolio global y casi nunca América Latina alcanza el plazo mayor dentro de ese portafolio, también para los presidentes. Y por eso las prioridades de seguridad nacional que

tocan a América Latina son la migración y el narcotráfico, porque esas amenazas tienen una *salience*, son visibles para la gente, tienen un rol dentro de nuestro proceso político doméstico. Pero construir la paz, ayudar al proceso de desarrollo en la región... Bueno hay un vice-vice-vice secretario de estado y vice-vice-vice secretario de la defensa y por eso los roles protagonistas, particularmente en materias de cooperación de seguridad, a veces son oficiales militares, como por ejemplo los oficiales encargados del Comando Sur que son generales o almirantes de 4 estrellas, *combatant commanders*, con autoridad de su región. Y a veces hay figuras diplomáticas centrales, como por ejemplo Thomas Shannon, que era embajador estadounidense en Brasil y después consejero del Departamento de Estado, que son capaces, intelectuales, inteligentes, con experiencia y entendimiento de problemas regionales y con autoridad dentro de nuestros procesos... Pero son excepcionales.

Para la mayor parte, los embajadores tienen autoridad, influencia e información y pueden cambiar la dirección de la política. Lo que cambia, de la gerencia de un presidente a otro, por lo general son prioridades mundiales. Como para Bush, Irak y la guerra contra el terrorismo mundial, y por eso los líderes, los protagonistas, miraban a Colombia tras los lentes del terrorismo. “FARC es terrorista, es Al Qaeda, y tenemos una política contra el terrorismo global, por eso vamos a ayudar a los colombianos”. Y para Trump, y Biden, la amenaza central es China, el ámbito estratégico es de la competencia entre grandes poderes. Y Obama es el fulcro, el *pivot to the pacific*, y el interés en salir de las guerras eternas de Irak y Afganistán y establecer los principios de la cooperación con India y Asia del Este. Y eso tiene un impacto sobre las relaciones operacionales y diplomáticas en América Latina, pero casi se puede decir que no hay una estrategia estadounidense para América Latina. Tenemos políticas que son *byproducts*, efectos de nuestra estrategia global, por lo general, y por eso los roles protagonistas para establecer líneas de cooperación empiezan y se implementan a nivel más bajo dentro de nuestra estructura de toma de decisiones.

Valeria Fuentes: Y esas políticas, no sé si ¿tú las tienes a mano y si me las podrías enviar? Porque no sé si están escritas, primero...

Christopher Darnton: ¿Cuáles?

Valeria Fuentes: De las que me acaba de mencionar, de las políticas que hay en relación con Latinoamérica.

Christopher Darnton: Ah sí, bueno... No hay exactamente un listado de “bueno, esas son las estrellas del firmamento” de establecer la política para América Latina. Debo pensar sobre ese listado, pero podemos hacer eso.

Valeria Fuentes: Si la encuentra, y me la podría enviar... Porque desde aquí ha sido difícil encontrar información material, visible, sobre eso.

Christopher Darnton: Los dos puestos más altos dentro del gobierno estadounidense para hacer la política sobre América Latina, dentro del Departamento de Estado hay un *Assistant Secretary of State for Latin America* y se puede obtener por googlear este encargado, que, en la época de Obama, era el *Assistant Secretary of State* para América Latina. Dentro del Departamento de la Defensa, al nivel civil, hay un *Deputy Assistant Secretary of Defense* (DASD) para *Western Hemisphere*. Y esos son los dos más altos.

Valeria Fuentes: No sé si hubo una confusión de idiomas, porque por políticas no me refería a los políticos, sino a las leyes. Claro, sé que hay una diferencia de semántica.

Christopher Darnton: ¡Ah! En inglés decimos *policy*, pero *politics* es para *politicians*.

Valeria Fuentes: Claro, me refiero al documento de políticas y leyes que se refieran a la relación de Estados Unidos y Latinoamérica.

Christopher Darnton: Bueno, lo sorprendente es que no hay muchos que se enfoquen particularmente en América Latina. El *Leahy Law* que mencionamos sobre derechos humanos no es solamente una cosa para América Latina, influye en nuestras relaciones con Ucrania, con Afganistán, o *global war on terror*. Tiene efecto en nuestras relaciones con América Latina, pero es una política global. Iniciativas para América Latina en particular hay los bilaterales como el Plan Colombia, y con México la *Mérida Initiative*, pero en la defensa no hay muchos excepto los ejercicios y operativos que tienen sus nombres. Lo que tenemos son los discursos presidenciales o de altos encargados y oficiales, que mencionan los lineamientos de una política. Como, por ejemplo, del presidente Kennedy, la *Alliance for*

progress, no tenemos muchas políticas con título y estrategia. Nuestros hechos pasan de manera ad hoc, de momento a momento, sin un gran plan estratégico para la región. Y, por ejemplo, el presidente Biden tiene una estrategia para África – se puede obtener por PDF, en google-, tenemos una estrategia para África, no tenemos una estrategia para América Latina. ¿Por qué? Tenemos, y cada administración, usted debe leer, tiene su estrategia de seguridad nacional, como de 50 páginas. América Latina ocupa una página, dos páginas tal vez, en la parte inferior del documento... No es una prioridad. No hay una página de texto que establece las áreas prioritarias para manejar la política con la región, estos son los textos centrales, pero no dicen mucho normalmente sobre la región.

Valeria Fuentes: Sí, la he visto. Es muy poco, de hecho, a Chile casi ni lo nombran... A Colombia lo nombran un poco más.

Christopher Darnton: La estrategia para América Latina es contrabalancear a China. La estrategia para América Latina es “bueno, tenemos valores compartidos sobre derechos humanos, democracia, medioambiente y todo eso”. Tal vez nuestro socio prioritario es México o Colombia, pero nunca mencionamos a Bolivia... Y difícil Venezuela, tal vez. Pero para Chile, por no causar amenazas, por no poseer una crisis a nivel hemisférico, no necesita atención presidencial y por eso no se establece una estrategia. “Chile todo bien, vamos”. Bueno, no todo bien, pero no hay problemas...

Valeria Fuentes: Claro, y espero que siga así. Bueno, y la última pregunta, en cuanto a los organismos internacionales, y en cuanto a la política de seguridad hemisférica: ¿Cómo intenta Estados Unidos influir en el sistema internacional, relacionado con la política de seguridad hemisférica hacia Latinoamérica?

Christopher Darnton: Bueno, Estados Unidos participa en cada organización que nos permite participar, como el CELAC o UNASUR. Pero cada organización tiene sus objetivos, misiones, roles distintos. Para Estados Unidos, pienso yo, que hay una falta de paciencia con el multilateralismo y el regionalismo, y hay una frase *talk shop*, que denomina una organización que solamente habla, habla y habla, y hay discursos y textos, y no resuelven nada para nada. Y la OEA, históricamente, es un *talk shop*, desde el punto de vista norteamericano. “Bueno hay una crisis en Haití, hay una crisis en Venezuela... vamos a

reunir, y hablar, y charlar y planificar, y no hacer nada año, a año, a año”. Y por eso Naciones Unidas han autorizado una misión para ayudar a Haití. Bueno, participamos en la OEA, es una herramienta para influir a la región y participar en esas conversaciones y establecer la agenda regional, pero no es el canal principal para lanzar las políticas y líneas de acción estadounidense en la región. Casi es una tragedia, tal vez, pero nuestro conducto normalmente pasa por lineamientos bilaterales, de Washington para nuestra embajada en país X, para conversar y establecer un plan, y la ayuda en problemas X, Y, lo que sea. Y la integración regional, los foros multilaterales, existen y participamos, pero no son, no tienen una plaza central dentro de nuestra política, pienso yo. Una persona que tal vez le interesaría hablar es nuestro embajador para la OEA, era el encargado en el Departamento de la Defensa bajo Obama, y ahora sirve [trabaja] en la OEA, Frank Mora, es muy listo, muy experto desde hace muchos años en esa materia, y él puede comentar sobre las líneas de acción diplomáticas y multilaterales, en comparación con los temas de la defensa y puramente militar.

Valeria Fuentes: (cierre).

ANEXO N°2 - TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA CAROLINA SAMPÓ

Entrevistada: Carolina Sampó¹⁷

Grado/Posición/Afiliación: Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Máster en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella; Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet); Coordinadora del *Center for Studies on Transnational Organized Crime* (CeCOT); Consultora Internacional; y, Asesora Estratégica del GI-TOC.

Transcripción

(Introducción de Valeria Fuentes)

Valeria Fuentes: Bueno, son poquitas preguntas. La primera es: ¿Por qué el crimen organizado transnacional y la migración irregular son una amenaza para los Estados Unidos?

Carolina Sampó: Ok. Varias cosas que están vinculadas. El crimen organizado transnacional es como la respuesta más fácil, ¿no? Porque tiene que ver con empresas transnacionales que desarrollan negocios ilícitos, que vinculan demanda y oferta. Y en el caso específicamente de Estados Unidos, sabemos que es un mercado importante de demanda de algunas de estos bienes ilícitos. El más significativo, el más conocido, es el caso de las drogas, no solamente hoy la cocaína sino también drogas sintéticas como el fentanilo; pero también son consumidores de otros productos provenientes de mercados ilícitos, del crimen organizado en general y eso puede tener que ver desde tráfico de personas que está vinculado a lo que me preguntas de la migración ilegal, hasta trata de personas en una cuestión mucho más compleja y que tiene que ver con la violación a los derechos humanos sistemática; y después una sucesión de variantes que tienen que ver con el cibercrimen, potenciales falsificaciones, contrabando, bueno, una variedad inmensa de actividades que desarrollan las organizaciones transnacionales que se dedican al crimen organizado.

Ahora, ¿por qué el crimen organizado es una amenaza para los Estados Unidos? Tiene que ver con varias cuestiones, la primera cuestión, te diría yo que en muchas cuestiones el crimen

¹⁷ La entrevistada ha otorgado su consentimiento informado.

organizado y su influencia sobre la sociedad – que a lo mejor en la sociedad norteamericana es distinta que en las sociedades latinoamericanas- pasa más desapercibido de alguna manera. En el caso de las sociedades latinoamericanas se le ve como más impregnado el crimen organizado en la vida cotidiana, desde como las organizaciones criminales se desempeñan en las favelas, en las barriadas, en los barrios más vulnerables en adelante. En el caso de Estados Unidos no se ven tan claro, pero tampoco es que sea un universo tan distinto. Sí lo que hay es un respeto al imperio de la ley que no existe en América Latina. Eso me lleva a pensar, de alguna manera, que más allá de la cuestión pura y dura de la seguridad, uno de los valores primordiales a solventar o a sustentar es la democracia. Y estas organizaciones criminales ponen de alguna manera en jaque esa democracia en la forma en la que se vinculan con los consumidores en general. Eso, por un lado.

¿Por qué se securitiza la migración irregular? Yo te puedo dar la versión norteamericana, o sea, tiene que ver con cómo, a partir de estas migraciones irregulares, se puede infiltrar gente que no tiene buenas intenciones. Sobre todo, en ese sentido, están preocupados por potenciales terroristas. Y de hecho hay muestras de que esto puede ser así, han logrado detener en la frontera con las caravanas de migrantes a algunos terroristas. Por supuesto que no de más alto rango, pero si conocidos y reconocidos. Lo cierto es que es o hay varias rutas migratorias que comienzan en algún lugar de Latinoamérica – digo en algún lugar de Latinoamérica porque antes solían comenzar en México, después solían comenzar en el triángulo norte y hoy por hoy estamos hablando del Darién Gap, el tapón del Darién -, entonces estamos hablando prácticamente de comienzos en Sudamérica. Pero lo cierto es que, si nosotros miramos los flujos migratorios irregulares, también podemos ver flujos que salen mismo desde el cono sur. O sea, de repente ciudadanos de países asiáticos que ingresan a las Américas a partir del cono sur, y desde ahí empiezan a subir. A veces les toma tiempo, a veces lo hacen directamente, dependiente de los recursos económicos, depende de los tiempos que estén manejando. Pero la securitización de la migración irregular está vinculada a cómo se pueden infiltrar miembros de organizaciones terroristas y –si quieres- también miembros de organizaciones criminales, a través de quienes pasan las fronteras de forma irregular.

Valeria Fuentes: Perfecto. Bueno, y ¿Qué nivel de prioridad crees que tiene la agenda de seguridad hemisférica, en cuanto a estos temas, desde la mirada estadounidense?

Carolina Sampó: De acuerdo a la Estrategia de Seguridad Nacional, la última de Biden, creo que es el segundo tema. El primero es China, el segundo es Crimen Organizado. Así que es *top priority*, obviamente eso, nuevamente, cuando nosotros hablamos de crimen organizado es una bolsa de gatos. El crimen organizado no es un crimen en particular, es una forma particular de cometer crímenes, muchas veces vinculado al uso de la corrupción como método de cooptación, el uso de la violencia como método de coerción, y esta multiplicidad de actividades ilícitas que hacen a esta criminalidad organizada. Lo que más les preocupa a los americanos – a los norteamericanos, a los estadounidenses- es el tráfico de drogas y eso tiene que ver con la crisis de salubridad que están viviendo a partir de las muertes por fentanilo. Y además eso se junta de alguna manera con el otro gran actor de la agenda de seguridad que es China, porque los precursores químicos a partir de los cuales se generan las drogas en general y se produce fentanilo en particular, así como también el fentanilo ya producido, vienen primero de China y después de India. Entonces de alguna manera, en esa agenda donde China obviamente es una competencia en términos de potencias –no en términos económicos porque el volumen de operaciones que maneja China es infernal y es cuatro veces mayor que el de Estados Unidos, pero sí hay una competencia de potencias- donde, más allá de las acusaciones entre diferentes países, los estadounidenses vinculan este tráfico de drogas, específicamente lo que tiene que ver con la producción de drogas sintéticas, al manejo de China y de las empresas chinas hacia el exterior. No sé si contesté la pregunta.

Valeria Fuentes: Perfecto, sí, todo bien. Y en este contexto, ¿Identifica algún actor que haya desempeñado un rol importante en esta lucha contra el crimen organizado o la migración irregular, de Estados Unidos?

Carolina Sampó: ¿Como persona, dices? O sea, a nivel personal...

Valeria Fuentes: O como organismo. Esta pregunta estaba más dirigida al Comando Sur, pero la voy a dejar de forma más general.

Carolina Sampó: No tengo pruebas de que esto sea así... Yo te puedo decir que acá, yo ahora estoy basada en Estados Unidos, o sea, la autoridad que está a cargo de lo que tiene que ver con *border patrol* – el patrullaje de las fronteras- y con eso se vincula a la migración irregular, es Homeland Security. Obviamente hay vínculos con la DEA en el trabajo en campo, y eso tiene que ver con el constante movimiento con la frontera con México, debería ser también con Canadá, pero bueno, criminalicemos solo a México. Entonces no te podría decir un actor en particular. Existen agencias de gobierno que se encargan de monitorear el movimiento fronterizo, de tratar de chequear quienes son los que ingresan y cómo ingresan –por supuesto que chequear a quienes irregularmente es muy difícil-. Yo, hace muchos años, estuve en la frontera entre Tijuana y San Diego y uno veía cómo la gente, que en ese momento no tenía nada que ver con la cantidad de gente que cruza hoy, pero cómo la gente esperaba de alguna manera que el Border Patrol se moviera para tirarse de un muro y cruzar la línea, y correr lo más rápido posible para que no los agarraran... Y en ese sentido Homeland Security, el Border Patrol, se encargan de tratar de retenerlos, interrogarlos y eventualmente deportarlos. Y digo “eventualmente” porque eso también depende de la nacionalidad de la persona que es detenida y hacia dónde se la deporta. A veces, o muchas veces no tienen documentos. A veces porque no quieren, a veces porque realmente no los tienen, y es muy difícil determinar hacia dónde deportar a alguien. Por otra parte, aquellos que solicitan asilo no siempre consiguen el estatus de refugiados, aun cuando vienen de países que potencialmente pueden solicitar asilo, como puede ser el caso de Cuba.

Valeria Fuentes: Y, ¿Conoce de actividades que se hayan desarrollado en conjunto con Chile y Colombia para combatir estas dos amenazas?

Carolina Sampó: Sí, bueno. Obviamente en el caso de Colombia sabemos que existe el Plan Colombia, que existió, que duró mucho, y que no dio necesariamente resultados, que se enfocó principalmente en la erradicación de cultivos pero más de una forma que lo que hacía era dañar el suelo y no volverlo productivo para otras actividades – entonces en parte por eso se dejó de hacer, pero no solamente en la cuestión que tenga que ver con la producción de la hoja de coca que es susceptible de convertirse en cocaína, sino también en equipamiento, entrenamiento militar y demás-; en el caso de Chile, realmente no sé. Imagino que debe haber

habido operaciones de entrenamiento y demás como ha pasado en otros países, pero no tengo la certeza.

Valeria Fuentes: Y, en este caso, ¿Chile y Colombia están llamados a cumplir un rol en particular para combatir las amenazas?

Carolina Sampó: Bueno, o sea depende de qué hablemos. Nuevamente, el crimen organizado transnacional es una bolsa de gatos sobre empresarios que se dedican a diferentes actividades, entonces la actividad que van a desarrollar está muy en consonancia con el espacio territorial en el que se manejan. Si eres una organización criminal en Colombia, lógicamente vas a traficar cocaína, porque Colombia es el principal productor mundial de cocaína. Eso lo vas a acompañar de otros crímenes, en general en las zonas de producción de cocaína, o cerca de las zonas de producción de cocaína, también hay tala indiscriminada, hay extracción de recursos naturales como el oro, con esa tala hay venta de madera ilegal que se lava y se manda desde otros países como legal. Todo eso va de la mano. Entonces, en realidad yo creo que es muy difícil combatir una manifestación del crimen organizado como puede ser el tráfico de drogas.

Me parece que hay que tratar de entender el fenómeno en su conjunto y tratar de combatirlo en su conjunto. Si piensas en el caso de Chile, como si fuera en el caso de Argentina o Uruguay, al estar como “en el fin del mundo” por decirlo de alguna manera, el rol que puede tener es mucho más subsidiario, aun cuando con las nuevas rutas de tráfico de cocaína y entendiendo que la cocaína es un mercado global –y probablemente es el único mercado global de los que maneja el crimen organizado, quizás el oro puede llegar a ser parecido, pero el mercado que claramente conecta a todas las regiones del mundo y tiene flujos constantes de ida y de vuelta, grandes flujos, es el mercado de la cocaína-, ahí Chile puede estar adquiriendo un rol más importante. Y en ese sentido, a veces, no sé cuánto hay de cierto en esto –a veces uno habla con informantes- y mezclan, hacen interactuar la migración irregular que entra por la frontera norte chilena con el tráfico de cocaína. No sé cuánto hay de cierto en eso, sí sé que la frontera norte es una frontera muy porosa, sí sé que comparten frontera con Perú, con Bolivia, y que con Bolivia tienen una zona franca que nadie entiende muy bien quién maneja y cómo manejar y esto dicho por fiscales chilenos. O sea, ni ellos entienden cómo funciona esa zona franca.

Entonces, quizás Chile tenga un rol más significativo en la cadena de actividades que vinculan a las organizaciones criminales transnacionales de lo que parece a priori. No por nada es el tercer exportador de cocaína a Europa, por ejemplo. Yo estoy segura de que, si habláramos, si tuviéramos números de China, los números serían espeluznantes, porque China es el principal socio comercial de Chile, pero no lo sabemos. Nos falta información, nos faltan datos duros para hacer afirmaciones realmente determinantes y concluyentes.

Valeria Fuentes: Claro, y de acuerdo con esta relación con Estados Unidos y estos dos países, a lo largo del 2001 por ejemplo –porque ese es el periodo de la tesis-, ¿qué resultados cree que hay hasta el momento?

Carolina Sampó: Yo lo que creo es que la agenda de seguridad de Estados Unidos del 2001 a hoy cambió significativamente, por lo menos en la región. En el 2001 lógicamente esa agenda estaba vinculada específicamente y casi exclusivamente al terrorismo. Hoy tiene que estar vinculada al terrorismo porque además hay una guerra perdida en el medio, con un retiro complicado de tropas y con una población de veteranos enorme que es justamente la que consume el fentanilo. Entonces hay un vínculo entre, lamentablemente, la historia de combate al terrorismo transnacional (por otra parte, que es muy difícil de corporizar, aun cuando se le eche la culpa a un solo país, que puede ser *sheltering*. O sea, puede ser un país que claramente acuña o protege al terrorismo, pero no es el terrorismo.

El terrorismo tiene esta dificultad de no poder corporizarlo en un Estado, sino que hay que buscar a los individuos y a las organizaciones sueltas). Hoy, a partir de la estrategia de seguridad podemos ver que el terrorismo no es la principal preocupación de seguridad de Estados Unidos, que no quiere decir que haya dejado de ser una preocupación de seguridad, y menos aún hoy a la luz de los ataques de Hamás en Israel. Eso de alguna manera reactiva las alarmas. Acá en Estados Unidos ha habido, como en muchos lugares del mundo, alertas en torno a potenciales ataques terroristas reivindicando los atentados cometidos por Hamás, las barbaridades cometidas por Hamás en territorio israelí, entonces no me parece que sea algo para desestimar.

En el caso de Chile, sí me parece que como en Argentina, el terrorismo no es un problema propio. Que eso no quiere decir que estemos exentos de sufrir algún atentado, como ha sido

el caso de la AMI, de la embajada en Argentina en los años '90, pero no es una preocupación central de seguridad. La preocupación central de seguridad está vinculada al crimen organizado porque es lo que se ve todos los días, porque es lo que afecta a la calidad de vida de las personas. Porque, además, en el caso de América Latina, se traduce en un incremento en los niveles de inseguridad y en un incremento en los niveles de violencia, algo que extrañamente no pasa en Estados Unidos. Salvo que, si uno mira determinados reductos, puede ver estos niveles de violencia pero que están más vinculados a crímenes comunes que al crimen organizado. Y eso tiene que ver con que, creo yo, que para que funcione mejor el crimen organizado acá (Estados Unidos) es necesario que pase más *sottovoce*, por lo bajo, que por la superficie como puede ser en el caso de los países latinoamericanos. Entonces, creo de alguna manera que, si pensamos en lo que aparece como principales amenazas a la seguridad en los dos países, o en los tres países si incorporamos Colombia, las prioridades son las mismas.

Quizás dentro del crimen organizado, las manifestaciones que preocupan a cada uno de los países no son las mismas, eso habría que verlo también en la estrategia de seguridad de crimen organizado del gobierno chileno **nueva** para ver qué está en el tope de esa agenda, que yo personalmente creo que tiene que ver más con la migración irregular masiva, con el tráfico de personas, que con el tráfico de drogas. Mientras que en el caso de Estados Unidos tiene que ver sobre todo con el tráfico de drogas y quizás el tráfico de personas como segunda, por sobre todo por estas caravanas gigantes que hace tiempo que vienen llegando, que siguen llegando y que no parecen parar, que no encuentran manera de controlar ese movimiento.

Valeria Fuentes: Perfecto, muchas gracias Carolina.

ANEXO N°3 - TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA JOHN GRIFFITHS

Entrevistado: John Griffiths Spielman¹⁸.

Grado/Posición/Afiliación: Doctor en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile, y Máster en Seguridad Internacional de la Universidad de Georgetown; Ex-Jefe del Estado Mayor del Ejército de Chile; actual Jefe de Estudios de Seguridad y Defensa del centro de pensamiento AthenaLab; y, Docente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, ANEPE y Universidad Adolfo Ibáñez para temas relacionados con Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa Nacional.

Transcripción

(Introducción de Valeria Fuentes)

Valeria Fuentes: Entonces, la primera pregunta es: ¿Qué nivel de consistencia y coherencia existe en la política o estrategia del Comando Sur, respecto del viraje que tienen los Estados Unidos hacia el Asia Pacífico?

John Griffiths: Lo primero que habría que decir es que, en materia de política exterior, quien maneja la política exterior de Estados Unidos es el Departamento de *Estado*. Sin embargo, el Comando Sur, no hay ninguna duda, que ejerce en la región una influencia más allá de lo exclusivamente militar, entonces ¿podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que el Comando Sur aborda temas que son de la política exterior norteamericana? Sí, pero aclarando que la política exterior norteamericana depende del Departamento de Estado y no del Departamento de Defensa, y el Comando Sur es una entidad militar 100%, es uno de los comandos operativos que tienen los Estados Unidos y que están repartidos por todo el mundo: Está el Comando del Pacífico, el Comando Medio Oriente, el Comando África y el Comando Sur es uno de ellos.

Ahora, habiendo dicho eso, el Comando Sur de Estados Unidos, con sede en Miami, en el cual en su cuartel general hay embajadores trabajando a tiempo completo. Ese es un segundo tema. Hay un tema militar, pero existen embajadores en el Comando Sur trabajando a tiempo

¹⁸ El entrevistado ha otorgado su consentimiento informado.

completo. Tercero, existe una Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana que ilumina todo el estado norteamericano, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y a todos, ¿cierto? Y después hay una Estrategia de Defensa. Pues bien, esa Estrategia de Defensa de Estados Unidos contiene *elementos* de la Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos. De allí que el Comando Sur llega a cumplir misiones de defensa que están relacionadas con la política exterior. ¿Cierto?

Eso es como opera el sistema, me explico un poco más para establecer y orientar bien mi respuesta.

Entonces, habiendo dicho eso, el Comando Sur **tiene** en su cuartel general un grupo de personas que aborda temas más políticos que estratégicos. ¿Cómo cuáles? Con la región, a partir del 2001 es el *turning point* como dice el norteamericano, un punto de quiebre porque fueron los atentados en Estados Unidos. Entonces Estados Unidos cambia su política exterior y su política estratégica hacia la lucha contra el terrorismo. ¿Cómo se traduce en la región esa lucha contra el terrorismo? Pues bien, las luchas contra las FARC y el narcotráfico también. O sea, terrorismo y narcotráfico pasan a ser los elementos más relevantes para la política del Comando Sur en toda Sudamérica, con mayor fuerza quizás en Colombia, Perú y Bolivia los temas de narcotráfico; y los temas de terrorismo en Colombia y la (*inteligible*) frontera por el financiamiento de grupos terroristas de Medio Oriente y en Perú con los remanentes del Sendero Luminoso que operan en el alto Huaya.

Entonces, yo diría que la política de defensa de Estados Unidos y la política exterior tienen, hacia la región, una mirada más de los problemas de seguridad que permean a la región. Y desde esa perspectiva el foco ha sido terrorismo y narcotráfico, esos son los temas que le han preocupado a la administración norteamericana y al Comando Sur en particular. Ahora, habiendo dicho eso, es evidente que esos problemas no se solucionan solamente con el uso de la fuerza militar, requieren de una estrategia holística mucho mayor y ahí es donde esta la mayor debilidad de plantear los temas políticos en una agenda o en una Estrategia de Defensa. Los problemas terminan administrándose, pero no resolviéndose.

Haciendo un paralelo, es similar a lo que ocurre con la Macrozona Sur, metemos militares creyendo que es la solución, pero la solución no es militar sino política. Entonces en lugar de

abordar el problema, se termina administrando, pero no solucionando. A nivel hemisférico se da algo similar. El Comando Sur no tiene, además, todos los instrumentos y herramientas para solucionar todos los problemas hemisféricos. Lo que sí tiene a su favor es que el presupuesto de Defensa norteamericano, hoy en día aproximadamente 800 billones de dólares, es mucho más grande que el presupuesto de política exterior, eso sí. Entonces puede acometer estrategias que el Departamento de Estado no va a poder llevar a cabo. ¿No sé si así contesto tu pregunta?

Valeria Fuentes: Y ¿por qué cree que hay un viraje hacia el Asia Pacífico?

John Griffiths: ¿De quién es el viraje?

Valeria Fuentes: De Estados Unidos.

John Griffiths: ¿Pero no del Comando Sur?

Valeria Fuentes: No. O sea, ¿hay una congruencia entre lo que quiere hacer Estados Unidos hacia el Asia Pacífico, y que eso se refleje en la estrategia del Comando Sur?

John Griffiths: El Comando Sur está preocupado del *Western Hemisphere*, como denomina el norteamericano al continente americano, desde Canadá hasta Tierra del Fuego, y ahí desempeña su jurisdicción, y esto viene desde después de la Segunda Guerra Mundial cuando se establece el ámbito de competencia del Comando Sur. El ámbito de competencia es el Western Hemisphere, desde México hacia el Cono Sur, porque Estados Unidos está en el North Command junto a Canadá, es otro comando. Pero desde México hacia abajo están todos los del Cono Sur.

Ahora, el viraje hacia el Asia Pacífico es algo natural porque no es que Estados Unidos, per se, haya querido cambiar el eje desde nuestra región hacia el Asia Pacífico. Es porque los acontecimientos en el contexto global llevan a Estados Unidos a darse cuenta que el eje de desarrollo geopolítico y geoestratégico se trasladan de una Europa Mediterránea a un Asia Pacífico, fundamentalmente por la emergencia de China, su principal competidor. Por esta razón estamos hoy en un orden internacional en transición, de una bipolaridad propia de la Guerra Fría, a una unipolaridad al término de la Guerra Fría, pero que hoy en día no sabemos

dónde vamos. ¿Vamos hacia una bipolaridad con China y Estados Unidos? ¿Vamos a una multipolaridad, con China, Estados Unidos y la India?

No sabemos. Pero lo que sí sabemos es que el orden internacional está en transición, y ese orden internacional está en transición porque a Estados Unidos como hegemón, lo está desafiando China. Y ¿cuál es el mercado más emergente en lo económico? Asia Pacífico. ¿Cuál es el mercado más emergente en lo tecnológico también? Asia Pacífico está entre los primeros también, con China, Corea del Sur, Japón, y sin olvidar a Taiwán, que es una potencia tecnológica. Entonces, hay un cambio de geopolítica y en geoestratégica desde un Europa Mediterránea hacia un Asia Pacífico, y ese cambio es el que obliga a Estados Unidos. No es que Estados Unidos lo haya definido o lo haya pensado, es el que obliga a Estados Unidos a centrarse más en el Asia Pacífico. Eso es lo que ha ocurrido.

Ahora, en forma anecdótica, yo te diría que ese cambio de desarrollo geopolítico ya lo había advertido un general chileno, que es el general Ramón Cañas Montalva en la década del '30, quien establece que el eje de desarrollo geopolítico se va a desplazar hacia el Asia Pacífico. Bastante antes que (*ininteligible*).

Valeria Fuentes: ¡Qué interesante!

Valeria Fuentes: ¿Qué rol le asigna Ud. a Chile y Colombia para una alianza especial con los Estados Unidos?

John Griffiths: Sin ningún lugar a dudas, partiré respondiendo tu pregunta diciendo lo siguiente: Una alianza con Estados Unidos requiere que el estado esté en un nivel de institucionalidad media hacia arriba. Porque si hay un sino de los países de Latinoamérica es su fragilidad estatal, fragilidad institucional, fragilidad jurídica, fragilidad de seguridad, hasta corrupción (las normas de derecho no se respetan), etc.

Sin embargo, hay algunos países que están en mejor estado. ¿Cuáles son esos? Uruguay, Costa Rica, Panamá... Colombia en alguna medida (con un asterisco por el tema de las FARC y el tema de la droga), pero de una u otra forma es un país importante que tiene una cercanía y una alianza histórica con Estados Unidos... y Chile. Por lo tanto, si me preguntas si están dadas las condiciones para una alianza, sí están dadas las condiciones. ¿Tiene sentido? Tiene

sentido, Colombia es un país que mira al Pacífico, Chile es un país que mira al Pacífico. Tiene sentido, pero esto va a depender de la política chilena en el sentido de que quiera o no hacer alianza o quiera integrarse a alguna alianza con Estados Unidos o no. Son otros los factores. Yo creo que podrían estar dadas las condiciones, sin duda. La Alianza por el Pacífico que fue esta estrategia que se trató de llevar a cabo en la época de Piñera recogía lo que tú me estás diciendo. Recogía Colombia, Perú, Panamá del norte, un poco de Ecuador y Chile, para tener una mirada hacia el (Asia) Pacífico. Y eso tenía sentido.

Pero el problema de nuestros países y nuestro hemisferio es su fragilidad estatal. Y en medida que somos frágiles, ningún estado va a querer hacer alianzas con un país que es débil, frágil, y que no se va a saber dónde están sus intereses. Te pregunto de otra forma, ¿Chile ha definido su interés nacional? ¿Sabemos dónde está el interés nacional de Chile? ¿Cuál es el interés nacional que debemos seguir? ¿Chile se piensa estratégicamente, o enfrenta los problemas en medida que se le vienen encima? ¿Chile acciona o reacciona en el escenario internacional?

Entonces tu pregunta es muy buena, a mí me gustaría decirte que nos pensamos estratégicamente, pero no lo hacemos. Y para responder a esa pregunta, nosotros deberíamos pensarnos estratégicamente y decir “bueno, ¿nos conviene una alianza con los Estados Unidos?”. Si la respuesta es sí, ¿por qué nos conviene? ¿Qué queremos lograr nosotros de esa alianza? ¿Cómo vamos a privilegiar nosotros el interés nacional? O si la respuesta es negativa, bueno, ¿cómo eso beneficia al interés nacional? ¿Qué ganamos nosotros sin una alianza con Estados Unidos?

Llegará el minuto en el cual el escenario internacional se va a dividir en una alianza entre los países que van a adoptar a China como principal modelo versus los Estados Unidos, y ¿dónde va a estar el interés de Chile? ¿Con China o Estados Unidos, con permanecer neutral? Son las preguntas que hay que hacer ahora, porque la definición va a venir. En términos generales yo diría, Estados Unidos tiene una cercanía muy importante con Colombia. Hoy hay un gobierno de izquierda como Petro que no es amigo de Estados Unidos, pero los norteamericanos son lo suficientemente inteligentes para saber que las autoridades políticas que hoy gobiernan Colombia están de forma transitoria gobernando el país, no sabemos de qué signo es el gobierno que viene en Colombia. Puede ser de derecha, centro, o lo que sea.

Valeria Fuentes: Y en ese contexto, ¿Qué rol juega el Comando Sur en estas alianzas?

John Griffiths: El Comando Sur debiera tener un rol porque debiera articular alianzas, pero no lo ha hecho. El Comando Sur deja pasar oportunidades. Mira, ¿no hubiera sido recomendable que en Latinoamérica tuviéramos una estrategia, una arquitectura y procedimientos para enfrentar problemas comunes como, por ejemplo -sin irnos a temas duros de criminalidad, narcotráfico o terrorismo que son mucho más complejos-, de reacción ante catástrofes? Toda la región sufre catástrofes por distintas razones. Hay terremotos, tsunamis, inundaciones, sequías, incendios, tornados, lo que tú quieras. ¿Existe una política que haya llevado adelante el Comando Sur en ese sentido? Ninguna. Entonces el Comando Sur también es una entidad que ha dejado pasar oportunidades. Y, ¿por qué? Porque muchas veces la relación de Estados Unidos no es con la región, no la mira como un todo, la relación de Estados Unidos con la región es **bilateral**.

¿Se relaciona Estados Unidos con Chile? Sí. ¿Se relaciona Estados Unidos con Perú? También. ¿Con Uruguay? También. Pero es bilateral, no multilateral. No es pensando en la región como un todo. La pregunta es, ¿por qué? Porque si la pensara como un todo, se habría dado cuenta de que era necesario en el contexto del Comando Sur y en el contexto de la OEA, que tiene la Junta Interamericana de Defensa, entidad de la OEA. Y que tiene un colegio interamericano de defensa, una corte interamericana de defensa, entre otras.

Valeria Fuentes: Y, ¿Qué opina del rol protagónico –o no- de Chile con el Comando Sur?

John Griffiths: Chile tiene un rol protagónico con el Comando Sur porque entiende que los Estados Unidos son una suerte de *like minded countries* (“países que piensan como tú”), países que son socios. Y no es descabellado decir que si se miran las plataformas estratégicas de Chile se van a encontrar con que la Fuerza Aérea es completamente dependiente de Estados Unidos. El armamento de los buques de la Armada Nacional es completamente dependiente de Estados Unidos. Muchos de los elementos y las plataformas terrestres de Chile son dependientes de Estados Unidos. Entonces, en otras palabras, cuando uno integra capacidades estratégicas en la defensa, lo que compra es una relación estratégica con el país que te vende. Por eso es que nosotros tenemos una relación privilegiada con Estados Unidos, y esa relación se da a través del Comando Sur. ¿Solamente a través del Comando Sur? No,

porque también se da a través del Comando del Asia Pacífico, o del Indo-Pacífico como se le denomina hoy. Pero mayoritariamente se da con el Comando Sur.

Valeria Fuentes: Claro.

John Griffiths: Por eso es que tenemos nosotros en la armada un oficial de enlace permanente desde hace más de 20 años con el Comando Sur. Pero no más que eso.

Valeria Fuentes: Y, ¿Cómo aprecia esta dualidad Chile-Colombia en el marco de preferencia de Estados Unidos hacia la región, estratégicamente hablando?

John Griffiths: No hay que olvidar que Chile y Colombia como dos actores del concierto sudamericano, son países que tienen una estrecha relación. Y de las Fuerzas Armadas, más aún cuando Chile fue parte de la fundación del Ejército colombiano. ¿Quiénes formaron el Ejército colombiano, en un esfuerzo de profesionalización? Fueron las Fuerzas Armadas de Chile, el Ejército, el que estuvo en Colombia. Entonces, con Colombia han existido relaciones muy estrechas permanentemente. Si tu vas a la Academia de Guerra y preguntas qué países envían alumnos y profesores, Colombia -creo- que es el país que ha enviado de forma ininterrumpida oficiales en su condición de profesores y alumnos a la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Y muchos han sido Comandantes en Jefe en su regreso allá. ¿Ha habido misiones especiales a Colombia? También.

Entonces hay una relación con Colombia, de Fuerzas Armadas a Fuerzas Armadas muy estrecha. Hay un respeto mutuo, una admiración, lo que diríamos en relaciones internacionales es un *soft power* alto de Chile en relación con Colombia, o Colombia se siente atraído -diciéndolo de otra forma, como definición de *soft power*- por la condición de Chile. Entonces, ¿existen elementos para poder pensar que una alianza más profunda puede darse? Sí, va a depender de la sintonía política que exista entre Chile y Colombia, porque al final del día no son las Fuerzas Armadas las que establecen la relación y estrategia exterior, son las autoridades políticas. Pueden existir las mejores relaciones a nivel de Fuerzas Armadas, pero si eso no va acompañado con las mejores relaciones políticas que definen los objetivos, no va a ocurrir.

Valeria Fuentes: Y según su experiencia, ¿qué opina de la relación entre el Comando Sur y Chile desde el 2001, en términos de evolución?

John Griffiths: Yo creo que ha sido muy positiva porque no hay que olvidar que, independiente de que el Comando Sur haya tenido una estrategia para con la región centrada en el terrorismo y el narcotráfico, Chile tuvo una actuación destacada en solucionar un problema relevante para los Estados Unidos cuando ocurrió la crisis de Haití. Y el Comando Sur fue el eje articulador de que nosotros fuéramos a una misión de paz en Haití (MINUSTAH), y apoyó logísticamente al despliegue de Chile en 72 horas en Haití. Entonces allí se formó una relación mucho más profunda entre el Comando Sur y Chile porque también los norteamericanos se dieron cuenta que Chile es un país que tiene Fuerzas Armadas profesionales, que es capaz de hacer un despliegue internacional, que es capaz de mantenerse en un país por muchos años con operaciones de Capítulo 6 ½ de la Carta de las Naciones Unidas, porque no era ni de mantenimiento ni de imposición (estaba en la mitad). Y lo hizo bien, al punto de que Chile terminó con el cargo de Segundo Comandante de la fuerza MINUSTAH en Haití, y cuando se va a la primera parte de la operación por imposición de la paz, Chile desplegó un batallón.

Entonces, hay una muy buena relación con el Comando Sur de los Estados Unidos. Yo creo que los norteamericanos tienen una particular relación con las Fuerzas Armadas de Chile por una cosa, le reconocen un profesionalismo de alto nivel. Ese profesionalismo de alto nivel, ¿es el mismo en toda Latinoamérica? No. Porque los que mandan los ejercicios internacionales, cuando la Marina va a hacer ejercicios internacionales, son oficiales chilenos. ¿Qué significa eso? Que no solo hablan en inglés de corrido, sino que además son capaces de emplear los distintos medios que se ponen a disposición de las Fuerzas y usarlos eficientemente. Entonces Chile tiene, por así decirlo, un buen capital en sus Fuerzas Armadas, sí. ¿Se da cuenta que tiene ese buen capital? Cuando quieren muchas veces transformar los sistemas de educación de las Fuerzas Armadas, cuando son esas mismas Fuerzas Armadas las que cuando operan internacionalmente son admiradas por los países más desarrollados. Es evidente que tienen una buena preparación, sino no tendrían los cargos que ocupan ni tampoco sacarían los primeros lugares en las competencias.

¿Es posible mejorar? Por cierto. ¿Hay cosas que hay que mejorar? También. Pero en términos generales, creo -y no creo equivocarme cuando digo- que el Comando Sur de Estados Unidos ve a las Fuerzas Armadas de Chile como un elemento muy profesional en la composición del personal. Y si a eso le agrega las capacidades estratégicas de plataformas, mejor.

Valeria Fuentes: Y terminando, ¿Cómo ve el futuro del liderazgo de los Estados Unidos en la región?

John Griffiths: Estados Unidos es un actor global, y tiene intereses vitales, importantes y otros menos importantes. Nosotros somos importantes, no somos cruciales. Estados Unidos ya tiene la mirada puesta en China, en la guerra ruso-ucraniana, y en el Medio Oriente. Por lo tanto, al ser los Estados Unidos un actor global, preocupado de problemas globales, no tiene el foco puesto en Sudamérica ni en Latinoamérica, porque Latinoamérica no es una región que tenga grandes problemas. Los tiene, pero no son problemas vitales ni cruciales, y eso ha ocurrido hace varias décadas. Por eso yo creo que tiende más a administrar los problemas de nuestra región que a solucionarlos.

Valeria Fuentes: Bueno, con esto terminamos la entrevista. ¡Muchas gracias profesor!

John Griffiths: Al contrario, gracias a ti.

ANEXO N°5 - TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA DUILIA MORA

Entrevistada: Duilia Mora Turner¹⁹.

Grado/Posición/Afiliación: Máster en Administración de Empresas de la Universidad de Phoenix y de Relaciones Internacionales de la Escuela Naval de Posgrado; Oficial (R) de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos; Asesora de Liderazgo y Relaciones Exteriores; Líder del Programa del Comando Sur de Mujeres, Paz y Seguridad; y, actual Alto Miembro del Instituto para Políticas Públicas FIU Jack D Gordon.

Transcripción

(Introducción de Valeria Fuentes)

Valeria Fuentes: Le envié el título de mi tesis, es “La Política Exterior de Estados Unidos, y ahí hago una bajada con el Comando Sur y sus relaciones con Chile y Colombia, en el periodo 2001-2021”, que comienza con Bush hijo. Entonces, le quisiera preguntar lo primero: ¿Qué intereses nacionales de los Estados Unidos se ven reflejados en la estrategia de seguridad hemisférica del Comando Sur?

Duilia Mora: Antes de que yo responda esas preguntas, yo quiero que usted sepa que soy experta, mi especialidad, es el Programa Mujeres, Paz y Seguridad, aunque yo he trabajado un montón con Latinoamérica, entonces de manera general yo más o menos te puedo responder. El agregado de defensa que vivió ahí en Chile, que se retiró y es de la Fuerza Aérea... Yo tengo la conexión con él por LinkedIn, y a lo mejor yo te puedo hacer la conexión porque es a ese nivel, súper-estratégico, él va a saber. Yo lo que te voy a dar son *overviews* de manera general y cualquier cosa que usted quiera saber, como de Mujeres, Paz y Seguridad.

¿Me puedes hacer la pregunta de nuevo?

Valeria Fuentes: ¿Qué intereses nacionales de los Estados Unidos se ven reflejados en la estrategia de seguridad hemisférica del Comando Sur? Yo, en la tesis, de acuerdo a los

¹⁹ La entrevistada ha otorgado su consentimiento informado.

intereses, estoy trabajando con Paz, Prosperidad –que está relacionado con el desarrollo económico-, el Poder –que está relacionado con lo militar-, y los Principios que están relacionados con los principios democráticos tan conocidos de Estados Unidos.

Duilia Mora: Bueno, claro que el papel del Comando Sur, cuando yo estaba trabajando allá, tiene un enfoque muy grande en crear alianzas, *partnerships*. Entonces, un enfoque muy grande en crear *partnerships* en lo que se llama “el vecindario” de nosotros, entonces en inglés se dice *building partnerships in our neighborhood*, por esos mismos temas que ya discutiste que son los principios, pues, establecer lazos entre países que son democráticos, que respetan los DDHH, que tienen prosperidad al centro de muchas de sus acciones. Entonces con esos principios y claro, también en defensa y seguridad, crear esos vínculos de intercambio y de ayuda mutua entre nosotros y los países de Latinoamérica, incluyendo a Chile, al cual, de alguna manera, desde nuestra perspectiva se destaca porque es un país latinoamericano que es sumamente desarrollado en comparación con otros hermanos del vecindario. Entonces, yo pienso que de alguna manera vemos a Chile como país que se destaca y que tiene la capacidad de ser un campeón regional, si me hago entender.

Valeria Fuentes: Entiendo. Bueno, la segunda pregunta: En este marco de los intereses nacionales de la política exterior de los Estados Unidos, ¿cuáles se ven involucrados en la relación con Chile y Colombia?

Duilia Mora: Ah, estás hablando de Colombia también. Otra vez pregúntame, perdón.

Valeria Fuentes: En el marco de los intereses nacionales de la política exterior de los Estados Unidos, ¿cuáles se ven involucrados en la relación con Chile y Estados Unidos-Colombia?

Duilia Mora: Sí. Pues otra vez yo pienso que esa pregunta la respondería de manera similar... Porque nuestros intereses nacionales son la estabilidad regional, la estabilidad global, la estabilización y consolidación de la democracia, ¿no? Crear estos vínculos de defensa entre naciones, entonces, igual con la manera en que vemos Colombia y la manera en que vemos Chile, porque Colombia también es un país muy cercano de manera militar, (su) doctrina se acerca mucho a nosotros y nosotros a ellos, en manera en que llevamos las fuerzas armadas y las organizaciones militares en términos de rango, entonces siguen esos

principios. De verdad crear vínculos fuertes, en nuestra estrategia de defensa se habla mucho de competición a nivel global, y claramente no vemos a Chile y a Colombia como competidores sino como aliados, y esos competidores que vemos son mayormente competidores extra regionales, hablamos de China, Rusia... Claro, también algunos toques en Latinoamérica y Centroamérica, pero más que nada vemos esos dos países como alineados con nuestros intereses. Entonces vale la pena seguir afirmando estas relaciones.

Valeria Fuentes: Perfecto, bueno la tercera pregunta: A lo largo de estas cinco administraciones, desde Bush hijo hasta Donald J. Trump, ¿Cómo ha evolucionado la estrategia de seguridad hemisférica, a partir de los intereses nacionales de los Estados Unidos?

Duilia Mora: Yo pienso que, de alguna manera, cada presidente tiene su estilo, pero yo pienso que lo que más influencia la evolución de nuestras políticas es el ambiente global, son las evoluciones que pasan a nivel global, entonces claro... por ejemplo con Bush, aquí para nosotros en Estados Unidos, hay un gran episodio que pasa que es el 9/11, el cual cambia todo. Entonces desde ahí parten nuevas políticas.

Por ejemplo, cuando yo era militar, no sé si sabías, pero cuando yo era militar, para nosotros cambió todo, en términos de seguridad, en términos de viajes, en cómo vemos el terrorismo, y desde ahí también cómo participamos en el mundo. Ya varias administraciones, por ejemplo, con el presidente Obama, ya está más estabilizado, tenemos una presencia militar en otros países. Cuando ya entra Trump, ahí de alguna manera influencia sus perspectivas porque todavía estamos encajados en el mundo de manera militarista, y cuando llega el presidente Biden, por ejemplo, nos salimos de Afganistán. Pero, pienso que mayormente las respuestas que tenemos no es tanto dependiendo de un presidente, aunque yo pienso que de Obama a Trump y a Biden, hay unos cambios que son más llevados por manera personal. Pero mayormente es como está el mundo y como se refleja eso en nosotros, y nosotros al mundo, si me hago entender.

Valeria Fuentes: ¡Perfecto! Bueno, la cuarta pregunta: Dentro de esta misma evolución, ¿Qué elementos de los intereses nacionales han permanecido, y cuáles han cambiado dentro de la estrategia de seguridad del Comando Sur?

Duilia Mora: Bueno, yo pienso que de alguna manera hubo un enfoque muy grande unos años atrás, por ejemplo, cuando yo empecé en esta carrera de relaciones internacionales, por ahí en el 2013-2014, donde era un enfoque muy grande en combatir organizaciones transnacionales. Ese era el enfoque de nosotros en Latinoamérica, por ejemplo, donde estábamos trabajando con Colombia mayormente, pero claro, con todos los países latinoamericanos en confrontar ese problema de manera fuerte.

El narcoterrorismo era demasiado y esto había sido un problema de gran escala en nuestro hemisferio. Luego, ahora, entran otros elementos... Como yo mencioné antes, es la competición global, cambia un poco por influencias, por ejemplo, como China se proyecta en nuestro hemisferio; como Rusia, como el terrorismo... Hay puntos supuestamente en nuestro hemisferio donde hay núcleos terroristas, entonces ya cambia un poco el panorama, no es solamente las amenazas que teníamos, tal vez, eran de organizaciones no estatales y ahora es un enfoque un poquito diferente.

Valeria Fuentes: Entiendo. Bueno, la quinta pregunta: ¿Qué políticas se han implementado a lo largo de este periodo entre el Comando Sur y Chile, y el Comando Sur-Colombia? Me refiero a políticas, pero pueden ser actividades, estrategias...

Duilia Mora: Bueno, yo pienso que aquí le voy a dar un salto a lo que yo soy experta, que es en el dominio humano, vemos por ejemplo que, como fuerzas militares, lo que hacemos de manera natural es manejar la fuerza bruta, ¿no? La diplomacia maneja las interacciones políticas, relaciones internacionales, pero ya nosotros los militares, para bien o para mal, manejamos la fuerza bruta. Ya es en el extremo cuando otros mecanismos no pudieron alcanzar el objetivo, entonces los militares entramos. Sea por protección de nuestras naciones, protecciones de frontera, en algunas veces protección interna, etc. Ese enfoque yo pienso que ha cambiado un poco debido a que estamos súper interconectados, la tecnología ha cambiado, y nuestras fuerzas han cambiado. Entonces, ahí es donde yo pienso que en la parte que yo soy experta, como mencionaba, yo creo que es importante. Donde antes mirábamos a las fuerzas militares como puramente los tanques, los aviones, las bombas... Hoy en día tenemos muchos otros mecanismos y la tecnología que no es necesariamente cinética.

Entonces ahí llega también una que no es nueva, pero un factor que cada vez más se va resaltando, que es el papel de la mujer y las conexiones que las mujeres tenemos. Entonces yo no puedo hablar de todos los cambios y políticas que yo he visto, pero yo sé que en los últimos años han tenido un cambio muy grande, muy intenso y muy próspero en ese ámbito donde mujeres servíamos, hoy servimos y vamos a seguir sirviendo, y el potencial que traemos... Por ejemplo, conexiones humanas para recolectar inteligencia, muchos términos avanzando tecnologías... Y en esos aspectos, la participación de la mujer de manera significativa es un cambio que yo puedo hablar muy naturalmente porque yo lo he observado.

Valeria Fuentes: Perfecto. Y, por último, a su juicio, ¿Qué efectos ha visto a lo largo de este periodo en cuanto a la relación con Chile y con Colombia?

Duilia Mora: Si me permite, me gustaría seguir hablando de la parte en que soy experta, sobre Mujer, Paz y Seguridad.

Valeria Fuentes: ¡Perfecto! Sí.

Duilia Mora: Eso es un cambio de verdad astronómico en los últimos años. Por ejemplo, Chile en particular ha sido un campeón regional, de verdad global en esa parte, porque ustedes han tenido un plan nacional de acción así para la resolución que habla de las Mujeres, Paz y Seguridad.

Valeria Fuentes: La N°1325.

Duilia Mora: ¡La conoces! Muy bien. Ustedes han tenido un plan de acción desde hace muchos años. Incluso muchos países han aprendido de Chile en ese aspecto, pero ya de manera hemisférica hemos visto también en los últimos años un progreso muy grande, empezando aquí de nuestra casa, los Estados Unidos, porque salió una ley en el 2017. En el 2019 sale el plan de acción... No el plan de acción, pero el plan de defensa. 2020 es cuando sale el plan de acción para defensa, entonces estamos hablando de tres años nada más... Pero a partir de ahí, donde ya teníamos un poquito de interacción, se hace formal esa interacción.

Entonces vemos en el caso de Chile, por ejemplo, un encuentro estratégico que paso en la escuela de *Peacekeeping* que fue a nivel nacional con la ministra de defensa que estaba allá,

los ministros de defensa que estaban allá, había un curso para mujeres y hombres sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Yo pienso que eso tomó un momento internamente con Chile, pero también un momento hemisférico en el que vemos una ministra de defensa con todo su *cabinet* y todos sus jefes más grandes de defensa, involucrados en ese tema de Mujeres, Paz y Seguridad. Eso no se puede llevar de manera sutil. Eso es monumental realmente y más considerando algunos de los obstáculos que hemos tenido en ese ámbito. Entonces, en mi perspectiva, que declara eso en términos de política, en términos de cómo nos involucramos: que ya cambia el panorama en el que vemos que el talento no tiene género. Que esos mismos principios que nosotros hablamos, de prosperidad, de igualdad ante la ley, de que todo el ser humano merece una oportunidad de seguir su llamada como ser humano... Entonces, ahí se refleja esos principios, se refleja un cuidado a los derechos humanos, un cuidado hacia la profesionalización de nuestras fuerzas. Esto es muy importante.

De manera similar eso pasa en Colombia. Colombia, aunque ahora mismo no tiene un plan nacional de acción, están en el proceso de escribirlo y en estos últimos años, también pasos enormes donde, por ejemplo, seleccionan la primera mujer jefe... Ella es la Sargento Mayor del Comando Conjunto de todas las fuerzas armadas, de rango suboficial, la más alta es una mujer que fue seleccionada el año pasado. Tenemos oficiales subregionales, de los suboficiales la mujer de más alto rango es la Comandante Sargento Mayor, es una Sargento Mayor, fue seleccionada como la jefa de todos los suboficiales. ¿Me entiendes? Entonces de todas las fuerzas armadas es una mujer. Considerando la historia dramática militar de Colombia, luchando contra las FARC, los problemas de guerra irregular interna urbana, y tener una mujer que lleva ya esa posición es una declaración muy grande que hace Colombia. No por el hecho de que es mujer, pero por el hecho que seleccionan a la persona que será más capaz, que en este caso es una mujer. Entonces esos hechos, tanto en Chile como en Colombia, yo pienso que demuestran un cambio muy rápido, un cambio muy claro, sobre esas políticas y cómo nosotros como países vecinos podemos trabajar juntos.

Valeria Fuentes: Perfecto, esas fueron todas las preguntas.