

# SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DERECHOS HUMANOS

En busca de una mirada autónoma para  
América del Sur

María Eugenia Cardinale



## **SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DERECHOS HUMANOS**



**María Eugenia Cardinale**

# **Seguridad internacional y derechos humanos**

**En busca de una mirada autónoma para América del Sur**

Colección UAI - Investigación

**UAI** EDITORIAL

**teseo** 

Cardinale, María Eugenia

Seguridad internacional y derechos humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur / María Eugenia Cardinale. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, 2018.

476 p.; 20 x 13 cm. - (UAI investigación)

ISBN 978-987-723-161-8

1. Relaciones Internacionales. 2. América del Sur. 3. Derechos Humanos. I. Título.

CDD 327.1

© UAI, Editorial, 2018

© Editorial Teseo, 2018

Teseo - UAI. Colección UAI - Investigación

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

**www.editorialteseo.com**

ISBN: 9789877231618

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

## **Autoridades**

**Rector Emérito:** Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

**Rector:** Dr. Rodolfo De Vincenzi

**Vice-Rector Académico:** Dr. Mario Lattuada

**Vice-Rector de Gestión y Evaluación:** Dr. Marcelo De Vincenzi

**Vice-Rector de Extensión Universitaria:** Ing. Luis Franchi

**Vice-Rector de Administración:** Dr. Alfredo Fernández

**Decano Facultad de Derecho y Ciencias Políticas:**

Dr. Marcos Córdoba





## **Comité editorial**

Lic. Juan Fernando ADROVER

Arq. Carlos BOZZOLI

Mg. Osvaldo BARSKY

Dr. Marcos CÓRDOBA

Mg. Roberto CHERJOVSKY

Mg. Ariana DE VINCENZI

Dr. Roberto FERNÁNDEZ

Dr. Fernando GROSSO

Dr. Mario LATTUADA

Dra. Claudia PONS

Los contenidos de los libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.



## Presentación

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación TESEO* - UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y a partir de sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado por posibilitar un acceso universal a sus contenidos. Además de la modalidad tradicional impresa comercializada en librerías seleccionadas y por nuevos sistemas globales de impresión y envío pago por demanda en distintos continentes, la UAI adhiere a la red internacional de acceso abierto para el conocimiento científico y a lo dispuesto por la Ley n°:

26.899 sobre *Repositorios digitales institucionales de acceso abierto en ciencia y tecnología*, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina el 13 de noviembre de 2013, poniendo a disposición del público en forma libre y gratuita la versión digital de sus producciones en el sitio web de la Universidad.

Con esta iniciativa la Universidad Abierta Interamericana ratifica su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dra. Ariadna Guaglianone  
Secretaría de Investigación  
Universidad Abierta Interamericana

*A mis padres  
(en especial a mi madre), porque aun creo en su estrella.  
A mis sobrin@s, por la alegría de cada día.  
A Elián, por todo.*



# Índice

Referencia de siglas .....	17
Agradecimientos .....	19
Prólogos.....	21
Introducción .....	37
<b>Primera parte.....</b>	<b>57</b>
1. ¿Qué es la seguridad internacional? .....	59
1. 1. Antecedentes y evolución de la problemática.....	69
2. La visión hegemónica de la seguridad internacional. EE. UU. como núcleo de su definición y praxis.....	145
2. 1. El Liberalismo ofensivo y la retórica oficial de Estados Unidos .....	146
2. 2. Seguridad internacional hegemónica y su vinculación dicotómica con los Derechos Humanos..	175
3. Derechos y amenazas. La omnipresencia de la seguridad internacional: excepción, securitización y militarización.....	197
3. 1. La internacionalización de los Derechos Humanos: positivación, obligatoriedad y el rol de la comunidad internacional .....	197
3. 2. Excepcionalidad política: la habilitación de cambio de reglas de juego internacional en nombre de la seguridad.....	217
3. 3. Securitización: el uso de la fuerza para proteger la sociedad civil de los enemigos. Control, vigilancia y criminalización.....	230

3. 4. Militarización de lo internacional y privatización de la fuerza .....	239
<b>Segunda parte .....</b>	<b>249</b>
4. Eje de seguridad Norte-Sur .....	251
4. 1. Relaciones Centro-Periferia: otra visión de la sociedad internacional .....	252
4. 2. La desigualdad de las seguridades. Nuevas amenazas situadas: la periferia como nodo de proliferación .....	270
4. 3. Seguridad hemisférica.....	285
5. Acerca de América Latina. Criterios geográficos, históricos y culturales .....	305
5. 1. El sueño de la Patria Grande: los clásicos del pensamiento latinoamericano y su actualización para las políticas regionales .....	305
5. 2. Suramérica como concepto y como práctica: fundamentos de los procesos de cooperación, integración y políticas regionales conjuntas .....	308
6. Seguridad internacional y regional desde una perspectiva suramericana. Variaciones de lo hegemónico y lo autónomo.....	329
6. 1. Perspectivas suramericanas: la cuestión de la defensa, la seguridad pública y el rol de las Fuerzas Armadas frente a las amenazas transnacionales .....	330
6. 2. Seguridad y derechos en (y desde) el Sur de América .....	357
Reflexiones finales y conclusiones generales.....	419
Bibliografía.....	437



## Referencia de siglas

AI: Amnistía Internacional

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

BRICS: Sigla por inicial de cada país en instancia de cooperación internacional (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)

CAN: Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)

CDS: Consejo Suramericano de Defensa

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

CS: Comunidades de Seguridad

CPI: Corte Penal Internacional

DIH: Derecho Internacional Humanitario

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FOL: Forward Operated Location

G20: Grupo de los 20

IBSA: Sigla por inicial de cada país en instancia de cooperación internacional (India, Brasil y Sudáfrica)

IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

JID: Junta Interamericana de Defensa

LIC: Low Intensity Conflict

MERCOSUR: Mercado Común del Sur (Miembros a 2013: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela)

NOAL: Movimiento No Alineados

NSS: National Security Strategy

OEA: Organización de Estados Americanos

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SC: Seguridad Cooperativa

SH: Seguridad Humana.

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

## Agradecimientos

Antes de introducirnos en la obra quisiera agradecer a la Universidad Argentina, especialmente a la Universidad Abierta Interamericana, mediante su Secretaría de Investigaciones, por su interés en la publicación de este libro. Y en general, a las universidades de Argentina que se forjaron con los principios democráticos de la Reforma de 1918 y que aún seguimos defendiendo, e intentando mejorar, quienes trabajamos en sus laberintos.

A quienes dirigieron mi tesis doctoral, el Dr. Joaquín Valdivielso Navarro y la Dra. Silvina Romano; sin ellos, este camino no hubiera sido posible y este libro no vería la luz. Gracias por compartir conmigo su conocimiento y su compromiso por hacer de este mundo –y de la academia– un lugar mejor. También va mi agradecimiento, nuevamente, al Dr. Valdivielso, y al Dr. Lavallén por sus valiosos aportes y su generosidad al realizar los prólogos de esta publicación. Igualmente agradezco a los expertos entrevistados por brindarme desinteresadamente sus saberes y su tiempo.

A mis compañeros y compañeras de Ciencia Política en la Facultad de Trabajo Social de la UNER y a mis queridos colegas de Relaciones Internacionales de la UAI, gracias por el aliento, los debates, las risas y las complicidades: Beatriz, Silvina, Mercedes, Alejandra, Fernando, Luciano y Julia.

Por último, a mi compañero en la vida y en los ideales, mi marido, Elián, con quien hemos sorteado ya varias tormentas y compartido muchas maravillosas primaveras, gracias por el aguante y la paciencia, no lo hubiera hecho sin vos.



# Prólogos

## Palabras preliminares, por Joaquín Valdivielso

En este mundo globalizado, la dialéctica entre los acontecimientos históricos y la forma de representarlos traspasa no solo las fronteras físicas, sino que permea de forma universal cómo experimentamos los retos del presente. Pensemos, por ejemplo, en el sanguinario atentado yihadista del 17 julio de 2017 en Barcelona, y cómo muestra hasta qué punto es relevante, incluso imprescindible, el tema de este libro: cómo emanciparse de la visión hegemónica de la seguridad internacional. Tras un terrorífico asesinato masivo el día anterior, un policía de los *Mossos d'Esquadra*, la fuerza de seguridad regional catalana, se topa con un grupo de sospechosos armados con cuchillos, en actitud hostil y aparentemente equipados con explosivos, que después se comprobó que eran simulados. El agente “dispara contra los terroristas hasta lograr *abatir* a cuatro”, recoge la prensa. Poco después, otros policías de paisano dan con el último, como muestra un video grabado por un turista; “así fue *abatido* el quinto terrorista de Cambrils”: abren fuego repetidamente contra él -hasta una docena de disparos se escuchan-, cae, se reincorpora, se muestra desafiante, le disparan de nuevo, y al final se derrumba definitivamente. Es una situación típica de “terror”, las calles tomadas por los cuerpos de seguridad, pánico ciudadano, una amenaza real, medidas extraordinarias. No menos típico resulta que todo tiene lugar en una sociedad que ha vivido durante

décadas la lacra del terrorismo de ETA, entre otros. Lo atípico es la forma en que la opinión pública, pero sobre todo los medios de comunicación, se refieren a la acción policial en unos términos que hubieran resultado impensables hace apenas unos años: “abatir”. “Abatir” no es término que encontremos en el diccionario de la seguridad pública; es propio de los manuales de defensa, es decir, de la guerra. Solo de manera marginal se ha oído alguna voz que ha lanzado la alerta sobre estos hechos como ejecuciones extrajudiciales. Más atípico aún resulta si recordamos que Barcelona se ganó merecidamente la etiqueta de “ciudad de paz” por sus manifestaciones multitudinarias de rechazo al terrorismo tanto como a la “guerra contra el terror”, contra cómo el gobierno de Aznar apoyó las invasiones de Afganistán e Irak. Hemos quedado tan pringados en el lenguaje de la excepcionalidad y la securitización, martilleado por la administración G. W. Bush y sus continuadores, que, a pesar de haber sido fuerza impulsora del terrorismo yihadista, acabamos hablando como él y, peor aún, no queremos reconocerlo. Así, somos víctimas por partida doble.

En este trabajo, María Eugenia Cardinale tiene que hacer frente a una dificultad añadida a la hora de pensar este imperio de lo excepcional: cómo reflexionar en pos de esta necesaria liberación de la visión dominante de la seguridad cuando no se forma parte de los ganadores en el orden internacional, del selecto grupo de los antiguos imperios acogidos bajo las alas del *hegemon* norteamericano, sino, al contrario, de “los países especializados en perder”, como diría Eduardo Galeano. Esta perspectiva no supone tanto un reto, digamos, posicional –adoptar la situación de los sometidos, puesto que es de la que se parte–, como metodológico, incluso psicológico, puesto que aquí entra en juego otra forma de hegemonía de la que es necesario liberarse: la hegemonía de la teoría

y el sentido común, y cómo configura la subjetividad del subalterno. Cómo pensamos la seguridad internacional o los derechos humanos es producto también del imperialismo cultural, de la preeminencia de ciertas narrativas hoy día prácticamente omnipresentes, pero que, en su origen, fueron una mirada local, provinciana, eurocéntrica, occidental, primermundista, noratlántica. Así, pues, el desafío es imponente: cómo impugnar el discurso predominante en sus sesgos regionales enmascarados, en su función de dispositivo de saber-poder, en una época, además, en que el colonialismo anglófono en la discusión científica y académica es asfixiante.

La estrategia que sigue Cardinale tiene, distribuidos en los distintos capítulos del libro, tres pilares. En todos ellos adopta posiciones valientes, provocadoras y, a pesar de los recientes cambios tanto en la escena suramericana como en el gobierno de EE. UU., prometedoras e iluminadoras de cara al futuro, aunque en ocasiones implique moverse en el filo de la navaja.

En el primero de estos pilares, acomete, de un lado, una revisión más que exhaustiva, ejemplar, de las distintas concepciones de la seguridad internacional –nacional, colectiva, cooperativa, societal y comunitaria, humana, multidimensional en sus dos versiones cosmopolita y liberal ofensiva–, así como de los grandes debates metodológicos entre realismo, idealismo, interdependencia, racionalismo *mainstream*, nacionalismo metodológico y paradigma postnacional, gobernanza global, etc. Esta rigurosa indagación conceptual conduce a la tesis de que la visión hegemónica acaba siempre llevando el ascua a su sardina, que su capacidad de absorción y neutralización de las alternativas obliga a ser suspicaces con ellas. Así, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Seguridad de EE. UU., impulsada tras los atentados de Nueva York del año 2001,

se arropa con el lenguaje internacionalista, incluso cosmopolita, hasta el punto de que el idealismo mejor intencionado acaba siendo indistinguible del peor neoimperialismo, todos presas de los presupuestos insidiosos de la visión hegemónica: énfasis en los síntomas, y no en las causas, de los riesgos; borrosidad entre seguridad y defensa; la carga de la prueba sobre la periferia; Occidente como agente único.

En segundo lugar, nuestra autora hace lo propio con la visión predominante de los derechos humanos, para denunciar cómo contienen *in nuce* el potencial de la concepción hegemónica, una cadena que lleva desde el supremacismo racista y eurocéntrico de los filósofos ilustrados como Kant, a la doctrina del destino manifiesto, pasando por la tutela del Norte civilizado sobre un Sur en minoría de edad, explícitamente defendida en documentos fundacionales del orden jurídico mundial. Encontramos también, no obstante, momentos de quiebre, avances en que las pretensiones del Sur global encontraron un hueco en el régimen de los derechos humanos: Cardinale pone el énfasis en el reconocimiento de la interdependencia, indivisibilidad y universalidad de todas las generaciones de derechos. ¿Por qué? Porque el énfasis en la primacía de los derechos civiles y políticos –frente a los sociales, o los de tercera generación– sirve de coartada a un intervencionismo humanitarista que sirve como dispositivo de sometimiento. En ese sentido, la concepción dominante es dicotómica, genera contradicción. Y entra en una dinámica de retroalimentación con la visión de la seguridad que sirve a consolidar un nuevo eje de seguridad Norte-Sur: el foco sobre las nuevas amenazas –crimen organizado, narcotráfico, migraciones, crisis ambientales, etc.– conduce a la estigmatización de “Estados fallidos” y una “periferia turbulenta”, para cuyas poblaciones hay que asegurar



derechos fundamentales a través de la injerencia exterior, la militarización de las relaciones internacionales y de la seguridad pública –la securitización– y la disolución de la divisoria entre seguridad pública y defensa en “un todo interméstico”.

Para quienes vivimos en el Centro –aunque sea, en mi caso, en la semiperiferia–, y más aún, para quienes nos dedicamos a la teoría y la filosofía política, no resulta fácil asumir una crítica tan severa a nuestra tradición ilustrada. No queremos renunciar a la tradición humanista y progresista, aunque aceptemos, como Habermas, que están lejos de ser realizados en el proyecto inacabado de la modernidad. No obstante, sobran razones para mirarse en el espejo. Y no pienso solo en las posiciones vergonzantes que pensadores considerados progresistas e incluso radicales adoptan en defensa del neoimperialismo: por ejemplo, y como recuerda la autora, como Michael Walzer apoyando la guerra preventiva contra el terrorismo de Bush el año 2002, aunque me resulta aún más llamativo el caso de figuras destacadas de los *nouveaux philosophes* franceses. Pienso, más bien, en las modas teóricas, y, en particular, en cómo toda una academia acaba gravitando al son de autores que, como John Rawls, son un ejemplo paradigmático de lo que señala Cardinale:

[Gracias a su] estructura interna [...] las democracias constitucionales no libran guerras entre sí, no tienen la tentación de ir a la guerra salvo en legítima defensa o en graves casos de intervención en sociedades injustas para proteger los derechos humanos. Puesto que las democracias constitucionales están a salvo unas de las otras, la paz reina entre ellas.

El elemento determinante de la suerte de un país es su cultura política –las virtudes cívicas de sus ciudadanos y políticas de sus miembros– y no el nivel de sus recursos, la arbitrariedad en la distribución de los recursos naturales no genera dificultad.

Así se expresaba a finales de siglo el filósofo político quizás más citado desde Marx, en un ejercicio de ostentación de ignorancia supina sobre los fundamentos elementales de las relaciones internacionales (véase en particular su controvertido *The Law of Peoples*, 1999). El sesgo neocolonial supura por doquier, incluso en las tradiciones más rupturistas, como muestra, por ejemplo, el debate actual en el seno de la Teoría Crítica continuadora de la Escuela de Frankfurt alrededor de la necesidad de descolonizar el imaginario emancipador y repensar los ideales de progreso y desarrollo, o directamente prescindir de ellos (en especial en las obras de Tom McCarthy, *Race, Empire and the Idea of Human Development*, 2009; y Amy Allen, *The End of Progress*, 2015). Cardinale se sitúa, desde el punto de vista teórico, en ese gran marco de las corrientes críticas, dentro de la rama de las Relaciones Internacionales, con guiños a la teoría de la dependencia o los enfoques postcoloniales y posestructuralistas, pero sobre todo en la obra del neogramsciano Robert Cox. Y pone el énfasis en cómo las concepciones unilaterales de la democracia o la globalización acaban siendo funcionales a un eje de opresión en el plano global: sirven a la hegemonía de los poderes globales. La *mainstream*, ejemplificada en las citas de Rawls que he traído a colación –como podrían ser las de cualquier otro–, le da la razón: la justificación de la intervención humanitaria se sostiene en el privilegio de los derechos civiles y políticos, como defiende el liberalismo: por los derechos de segunda o tercera generación el Norte no se mueve. La defensa de la libertad y la democracia han servido, pues, de submarino para la política securitaria de la potencia hegemónica.

Esto nos lleva al tercer pilar: ¿cuál es el papel del continente suramericano? Históricamente ha sido objeto, y no sujeto, de un eje Norte-Sur articulado en relaciones

coloniales e imperiales bajo el yugo norteamericano, eso se sabe. Cardinale, claro, actualiza ese hilo histórico, conectando la doctrina Monroe de 1823 con los discursos de Bush y Obama, pero las novedades más destacables de su aporte son otras dos. De un lado, se pregunta qué posición han adoptado los pensadores del hemisferio en relación al tema de la seguridad. En un nuevo repaso panorámico identifica en la mayoría de la bibliografía la centralidad de las nuevas amenazas, tal y como vienen tipificadas en la mirada hegemónica. “Espacios vacíos” –como la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina o el Amazonas–, “Estados fallidos” y “canallas”, punitivismo, securitización del derecho... Un lenguaje de importación cuando, curiosamente, se trata del único continente que quedó al margen de las acciones bélicas emprendidas en el marco de la *war on terror*. El plegamiento a la centralidad del terrorismo en las consideraciones de defensa, seguridad regional o internacional fue –señala la autora– total. Es más, se echa de menos la presencia de los enfoques críticos –estructuralistas, postcoloniales, etc.– en el debate. La teoría de la subregión refleja también, pues, la subalternidad en el orden de las relaciones internacionales y denota la falta de una mirada propia. Y esto nos lleva al segundo lado de la cuestión: ¿puede la región tener una posición propia, autónoma?

María Eugenia Cardinale se inspira, para responder a la pregunta, en lo que llama el “quiebre” propiciado por los nuevos gobiernos populares, de izquierdas o progresistas, durante el presente siglo en el hemisferio suramericano, y la oportunidad para establecer una agenda propia en la subregión, con extensas consideraciones sobre los casos de Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador. A pesar de la posición *engagé* de la autora, y su especial inclinación por las experiencias en Bolivia y Ecuador, no duda en subrayar los pros

y los contras, tanto las convergencias como las divergencias regionales a partir de la pregunta de hasta dónde se ha puesto en cuestión el Consenso de Washington. Dejando aparte las actitudes de acoplamiento disciplinado (Perú, Colombia), todo un espectro se abre para ubicar las nuevas experiencias políticas más o menos populares: entre el acomodamiento y la oposición limitada (Chile, Argentina, Brasil, Uruguay); entre el encaramiento y el desafío (Bolivia, Ecuador, Venezuela); a los que hay que añadir la nueva situación que el escenario supone para el aislamiento crónico de Cuba, amén de otros casos como el de Paraguay con Lugo. El balance provisional deja progresos en la cooperación regional –especialmente UNASUR, pero también MERCOSUR o ALBA– ¡por primera vez sin ahogo de la bota norteamericana!, pero lejos de establecer un marco nuevo de seguridad colectiva. “Esta oportunidad, única en la historia subregional, no fue suficientemente aprovechada”; es más, “las contradicciones en la subregión entre retórica y hechos es muy fuerte”, señala Cardinale. Incluso los más desafiantes cayeron en la trampa de la securitización y militarización del orden social y acabaron hablando como su némesis imperial.

Obviamente, este análisis parte de la premisa de que hay que enunciar la demanda de una posición regional propia y autónoma, defendida en clave “identitaria”, inspirada en el carácter mestizo y la historia compartida de unas sociedades que pueden resignificarse y reafirmarse en un proyecto común: América Latina como comunidad de destino, Suramérica como marco de autodeterminación. Sin embargo, el compromiso en la subregión no ha sido suficientemente fuerte como para sentar las bases de una mayor integración y, sobre todo, sacar provecho de una ventana de oportunidad que podría no volver a abrirse, menos aún tras los últimos acontecimientos. La coda a este

libro queda marcada por el cambio en la correlación de fuerzas hemisféricas: la caída de precios en ciertas *commodities* que castiga con dureza a economías que se han volcado en la exportación y el extractivismo; la inestabilidad creciente en Venezuela; pero, sobre todo, los giros políticos como el “Coup in Brazil, despite legal formalities” –como señalan Pablo Holmes y Mariana Prandini Assis– o la toma del poder por el plutócrata Macri en Argentina muestran que –indica la autora– “se han desaprovechado oportunidades históricas únicas”, pero más aún que quien sin duda posee un proyecto para la subregión y logra la unidad en la diversidad es la internacional conservadora latinoamericana, alentada además tras la victoria de Trump en la presidencia de EE.UU.

A pesar de este cambio de escenario, o justamente por ello, estoy convencido de que las perspectivas son aún más favorables al reconocimiento de un trabajo como este que presentamos. La experiencia reciente en el continente ha sido –y es aún en parte– un acontecimiento, visto en la serie histórica, extraordinario, que marcará futuros proyectos políticos dentro y fuera de la región y dejará un sinnúmero de lecciones y figuras de referencia. Eso ya está ocurriendo, por ejemplo, en el plano teórico en las ciencias sociales: al día de hoy, los enfoques críticos –tanto en las versiones “hegemonistas” como “autonomistas”– se inspiran, entre otras, en la obra de Ernesto Laclau, Álvaro García Linera, o las investigaciones de Iñigo Errejón o Jon Beasley-Murray sobre el gobierno de Evo Morales, y fenómenos políticos como Syriza en Grecia o Podemos en España no son comprensibles sin estas influencias. Aún estamos lejos de un reconocimiento paralelo en la opinión pública, donde en Europa, particularmente en España, la sospecha y más aún la criminalización de los fenómenos populares suramericanos es la norma. Pero cuando menos ya hay un legado en

el pensamiento crítico, la Suramérica que reclama nuestra autora es reconocida como una voz propia quizás más que nunca, y, a pesar de los reveses, cuesta creer que las expectativas creadas no vayan a condicionar el porvenir. Pero para ello, cabe un análisis y más aún una propuesta ambiciosa, seria y reflexiva, como la que aquí nos propone María Eugenia Cardinale. A todos, aquí y allí, allá y acá, nos regala claridad, muchas buenas ideas para el presente y compromiso para el futuro.

Bunyola, Mallorca, agosto de 2017

**El dilema sudamericano: autonomía y Defensa. Entendiendo la seguridad internacional desde una mirada regional y propia, por Fabián Lavallén Ranea**

El experto en Derechos Humanos y docente de nuestra Casa de Estudios, Dr. Marcelo Trucco, hace unos años, analizando los desafíos de la integración regional, apuntaba que solo la profundización de “los modelos integracionistas en la región permitiría acortar la brecha existente entre nuestros países” con las potencias centrales.<sup>1</sup> El trabajo que nos ocupa justamente intenta analizar esos desafíos integracionistas, pero en particular ante el impacto que generan en materia de Derechos Humanos.

La docente e investigadora María Eugenia Cardinale nos presenta un abordaje sobre la Seguridad Internacional Suramericana bajo el título *Seguridad internacional y derechos humanos: en busca de una mirada autónoma para*

---

<sup>1</sup> Trucco, Marcelo (2009) “Los desafíos de la Integración Regional en el actual escenario internacional” en AA. VV. (2009) *Anales. I Jornada de la Red de Universidades Ibero-americanas para el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas, Políticas y Socio Regionales*. Bs. As., Universidad Abierta Interamericana (UAI). P. 199.

*América del Sur.* En el estudio, amplio y sólido, se propone clarificar los escenarios que la Seguridad Internacional ha atravesado en los últimos años, haciendo hincapié en el contraste entre la visión hegemónica de la Seguridad Internacional a partir de los atentados del 11S y las propuestas (o intenciones) de los Estados suramericanos para encontrar caminos autónomos para desarrollar una estrategia colectiva de la Seguridad, sin abrir un frente de roces y disputas directo con la retórica oficial del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Asimismo, evidencia la autora el objetivo complementario de estructurar los principales desafíos que las estrategias de seguridad regional están sobrellevando, sobre todo, ante los abruptos cambios institucionales observados los últimos años, como así también a partir de los cambios de perspectivas que la seguridad en sí misma ha visto mutar. Nos referimos al proceso “securitizador”, la militarización y la privatización de la fuerza, que emergen como nuevos paradigmas de aproximación a los fenómenos de la seguridad y la defensa.

Como bien deja en claro el estudio, la *seguridad* no es solo una condición necesaria para los grupos humanos y los sujetos, sino que comprende múltiples dimensiones y aristas (objetiva y subjetiva; estática y dinámica), que están por lo general representadas por las amenazas que un Estado percibe como “externas”, es decir, las que provienen primariamente de otros Estados del sistema, identificadas de manera objetiva y concreta, y sobre las cuales se organiza una “garantía” de defensa básicamente militar. Desde esta mirada clásica, las Fuerzas Armadas son el actor básico que garantiza esa seguridad, más allá de que existan otros mecanismos de disuasión de las agresiones.

Pues bien, esa *representación tradicional* se ha transformado notablemente en las últimas dos décadas, dejando de ser un patrimonio de estudio exclusivo de la Geopolítica y la Estrategia Militar, e incluso el campo mismo de la seguridad internacional se ha convertido en un objeto de investigación muy frondoso dentro de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. Justamente, el trabajo de Cardinale se centra en el proceso que va desde la conformación de una nueva Doctrina de Seguridad Internacional por parte de Estados Unidos (2002) –la polémica *Doctrina de Seguridad Preventiva*, a partir de los atentados– hasta la consolidación de los procesos de integración multilateral al interior de la UNASUR en el campo de la defensa nacional, puntualmente del *Consejo de Defensa Suramericano* (CDS) en el año 2013, primer organismo de características multilaterales, abocado a las políticas de defensa nacional que no incorpora a Estados Unidos como uno de sus actores.

Es decir que toma un ciclo muy rico en acontecimientos, debates y cambios, que nos permite poner en perspectiva la emergencia de una nueva política multilateral en términos de defensa. Por citar solo un ejemplo, recordemos que el CDS institucionaliza en los años 2011-2013 un espacio estrictamente académico-político con el propósito de “pensar la defensa desde la región”, el *Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa* (CEED), que tuvo su centro neurálgico en Buenos Aires, en común acuerdo con el resto de los actores de la región. Dicho espacio (CEED), desde su carta constitutiva nace con el objetivo de construir una “identidad estratégica” suramericana, nucleando los estudios y las miradas prospectivas que imperaban en cada uno de los países de la región, con el fin de intercambiar percepciones, investigaciones y abordajes, tendientes a un mayor entendimiento en el subcontinente. Además de los



intercambios, visitas y exploraciones conjuntas, una de las iniciativas más prósperas que tuvo el CDS, con miras a consolidar una seguridad colectiva regional, fue la creación de los Cursos Superiores para la *formación de civiles para la Defensa* en todo el territorio suramericano, iniciativa innovadora y audaz, que se materializó en cursos internacionales a lo largo de tres años, en plataformas virtuales y modelos presenciales.<sup>2</sup>

Pero así como el escenario es nuevo y fluctuante, en gran medida también lo son algunos de los conceptos y marcos referenciales con los que trabajamos la región. Como bien lo dejó en claro hace unos años Gian Luca Gardini, ha nacido en el período que se analiza una *nueva unidad regional*, “Sudamérica”, en contraposición con “Latinoamérica” (y obviamente en pugna con lo “Panamericano”), siendo el primero un “concepto geoestratégico más definible e independiente”:

El aumento de la gravitación política y económica de México, América Central y el Caribe en la órbita estadounidense, el creciente papel global (...) de Brasil, la irresistible búsqueda por parte de muchas administraciones sudamericanas de un orden internacional multipolar y autónomo, unido a un alcance geográfico que se auto-abarca ha llevado, tanto a académicos como a profesionales, a considerar el concepto “Sudamérica” más idóneo para proyectos políticos y económicos unitarios y para una proyección internacional común reforzada.<sup>3</sup>

---

2 Es interesante remarcar que tamaña responsabilidad, al igual que el CEED, también recayó sobre nuestro país, ya que fue la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa de la Nación el organismo responsable de la creación de los cursos, la logística y los materiales de trabajo.

3 Gardini, Gian Luca (2009) “Proyectos de integración regional sudamericana. Hacia una teoría de convergencia regional” en *Sociedad Global*, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana (UAI). Vol.3. N°2, Segundo Semestre. Pp.171-173.

La región asumió ese concepto articulador en momentos casi “quijotescos”, ya que como Mónica Hirst lo analizaba hace más de una década, Sudamérica poseía movimientos continuos de “pequeñas fracturas intra-subregionales”, que le daban mayor complejidad a la agenda de seguridad de la región.<sup>4</sup>

Volviendo a la investigación que nos ocupa, por si el ciclo de trabajo propuesto por el estudio de Cardinale no fuese suficientemente atractivo y las miras empíricas e interpretativas no fueran ya demasiado profundas, la investigadora decide también indagar en la vinculación de la seguridad internacional con los derechos humanos, preguntándose si pueden los requerimientos de seguridad *restringir libertades y derechos*. La pregunta crucial que problematiza toda la indagación es: ¿qué *tipo de seguridad* se obtiene si es “en detrimento de la vida y dignidad de las personas”? Este tipo de preguntas, producto de años de estudio por parte de la autora, parten de una serie de supuestos de trabajo, que podrían sintetizarse (al menos algunos de ellos) de la siguiente manera:

- El sistema internacional posee una configuración jerárquica donde las principales potencias ejercen el rol de “repartidores supremos de la decisión” en un mundo desigual.
- Frente a esas potencias, están los beneficiarios de esas decisiones, caracterizados por su escaso poder en el tablero internacional (asimismo existen “repartidores intermedios”, con mayor margen de decisión frente al poder hegemónico y con capacidad de inducir aquello que emana del centro decisional).

---

<sup>4</sup> Hirst, Mónica (2004) “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” en AA. VV. *Imperio, estados e Instituciones. La Política internacional en los comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Ed. Altamira. P. 99.

- Durante el proceso analizado se ha constituido una visión hegemónica de la seguridad internacional.
- Dicha visión supone un notable debilitamiento de la línea divisoria entre seguridad pública y defensa (ahora es multidimensional).
- Asimismo, supone que se trasciende la amenaza militar externa (clásica) como el principal peligro para el Estado, incorporando distintas aristas de la realidad social.
- Emergen nuevas amenazas, entre ellas fenómenos transnacionales que utilizan los territorios estatales para desenvolverse pero trascienden cualquier territorialidad.
- El uso de la violencia se articula también en modalidades no tradicionales.
- Se consolida un eje de seguridad global Norte-Sur.
- Emergen un conjunto de fenómenos considerados amenazas, donde sus “vectores y sus espacios geográficos de crecimiento y reproducción” están situados en la periferia del sistema. Por ello, como bien sintetiza Cardinale, los centros de poder mundial consideran que los “Estados fallidos” o los “Estados peligrosos” son nodos donde confluyen los actores ilegales.
- En América del Sur no se estableció una visión y posición autónoma de seguridad que permitiera alejarse del enfoque hegemónico, aunque es posible identificar ciertos acuerdos y políticas regionales que buscaron encontrar mayor independencia de criterio para su abordaje.
- La hipótesis general de trabajo supone que la ampliación de la idea de seguridad como multidimensional –reforzada a partir de 2001– empuja a la securitización de la vida social, generando un retroceso de los derechos humanos.

- La mirada suramericana del mundo, y de la relación seguridad/derechos humanos, es particular y contextualizada, comprende elementos en pugna entre las presiones o influencias hegemónicas, las tendencias autonomistas y la continuidad de la dependencia. Esta correlación de fuerzas interacciona en los campos de las ideas, las instituciones y las fuerzas materiales.

Ante estos supuestos globales, es comprensible que en el cambiante y fracturado escenario suramericano se observen posiciones encontradas frente a la perspectiva hegemónica, que Cardinale analiza.<sup>5</sup> La riqueza del análisis de la autora no solo radica en analizar un proceso tan complejo, y en el marco de una gama de matices políticos e ideológicos tan diversos, sino sobre todo en observar las reacciones regionales que se generan ante los cambios en las reglas de juego internacional, las razones para la proliferación de conflictos hacia la periferia, el debate estratégico que la Seguridad Hemisférica implica y, más aún, el intentar poner a prueba la idea de gobernanza “desde el Sur”, sin perder el foco macrorregional, y sin desatender los particularismos de cada uno de los actores de nuestra región.

---

<sup>5</sup> Es decir, algunos casos, sobre todo como los de Ecuador y Bolivia, donde el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano” (NCL) permitió que determinados derechos se asumieran como centrales, y, por otra parte, países como la Argentina, donde como analiza Cardinale se siguen priorizando políticas de defensa en términos más tradicionales.

## Introducción

En diciembre de 2014, una investigación especial de la Comisión de Inteligencia del Senado de Estados Unidos denunciaba violaciones globales a los derechos humanos en la aplicación de las estrategias de seguridad orientadas contra el terrorismo. Al mismo tiempo que toda la política securitaria de la potencia hegemónica se definía, retóricamente, por la defensa de la libertad y la democracia a nivel global, miles de personas, en todo el mundo, sufrían vejaciones a sus derechos básicos “por razones de seguridad nacional y global”.

La seguridad se ha convertido en un objeto de estudio específico en el subcampo de las Relaciones Internacionales (RR. II.), adquiriendo mayor preeminencia a partir de un acontecimiento histórico que ha operado como ruptura del orden internacional: los atentados de Nueva York en 2001 y la consecuente Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. establecida en 2002. Desde allí en adelante se han profundizado los debates y propuestas que ya estaban puestos en discusión desde la Posguerra Fría.

En este marco, el presente libro intenta dar cuenta de dos propósitos principales: presentar una definición propia de la perspectiva hegemónica de seguridad internacional que se comprende aquí como dicotómica con respecto a los derechos fundamentales y está liderada por la potencia global; y examinar la potencialidad de una mirada autónoma y común en América del Sur, que visibilice otros enfoques posibles para la seguridad. El período bajo análisis abarca la década transcurrida entre los años 2002 y 2013.

El punto de partida es, entonces, preguntarnos por la vinculación entre seguridad internacional y derechos humanos. ¿Pueden los requerimientos de seguridad restringir libertades y derechos? ¿Qué tipo de seguridad se obtiene si es en detrimento de la vida y dignidad de las personas? ¿Podemos, por tanto, definir la seguridad sin su correlato de derechos humanos (DD. HH.) garantizados? La respuesta en principio es no. Cuando las políticas nacionales e internacionales en seguridad traen consigo peligros para el bienestar y la dignidad de los sujetos, no hay legitimación posible para ellas, sea cual sea la gravedad de la amenaza a enfrentar.

De eso trata este libro, de problematizar el análisis de la seguridad desde las RR. II. y de abrir campos de visibilidad para la problemática, que unifiquen como interdependientes ambas aristas: en sociedades democráticas no puede haber seguridad sin derechos fundamentales, a su vez, estos no pueden garantizarse sin un correlato de seguridad que aleje los peligros para la vida, la dignidad y el buen vivir. La principal cuestión subyacente es entonces cómo, de qué manera debe pensarse y qué herramientas se destinan a la acción cuando se trata de una seguridad internacional respetuosa de los derechos humanos.

Comenzamos por considerar que tanto el fin de la Guerra Fría como los atentados de Nueva York funcionaron como *acontecimientos o eventos*, rompiendo la continuidad de los modelos de interpretación del mundo y generando una serie de políticas internacionales en torno a la seguridad que modificaron los mecanismos tradicionales de abordaje.

En el tiempo comprendido entre ambos puntos de ruptura, en el sistema internacional se fue constituyendo una visión hegemónica de la seguridad internacional. La misma implica: debilitamiento de la línea divisoria entre

seguridad pública y defensa, entendiéndosela como un todo interméstico;<sup>6</sup> multidimensionalidad (donde la referencia ya no es solo la amenaza militar externa al Estado), incorporando como parte inmanente distintas aristas de la realidad social; focalización en las nuevas amenazas, es decir, en fenómenos transnacionales que utilizan los territorios estatales para desenvolverse pero trascienden cualquier territorialidad, con uso de la violencia en modalidades no tradicionales (crimen organizado, terrorismo y distintos vectores asociados a ellos como migraciones, pobreza extrema, entre otros); y, además, consolidación de un eje de seguridad global Norte-Sur.

De hecho, el conjunto de fenómenos considerados amenazas, sus vectores y sus espacios geográficos de crecimiento y reproducción están situados en la Periferia del sistema. Así desde los centros de poder mundial se considera que los “Estados fallidos”<sup>7</sup>, los espacios sin ley o vacíos y los “Estados peligrosos” (Chomsky & Achcar, 2007) son nodos donde confluyen los actores ilegales (terroristas, traficantes ilícitos, crimen organizado).

Se reconoce una creciente militarización de las relaciones internacionales a partir de 2001, dado que el enfoque hegemónico de la seguridad como multidimensional contempla aspectos no tradicionales: económicos, sociales, culturales, ambientales; y en base a ello nos interrogamos: ¿es posible identificar elementos de una visión común y autónoma desde América del Sur frente a la perspectiva hegemónica que empuja a la securitización de la vida social? Los nuevos espacios multilaterales regionales

---

<sup>6</sup> El desdibujamiento de fronteras entre lo doméstico y lo internacional habilita el uso indistinto de medios de acción, la división clásica entre las fuerzas de seguridad y militares basadas en la distinción entre seguridad pública y defensa, respectivamente, se desvanece. Ver definición en Tulchin, Manaut Benítez y Diamint (2006).

<sup>7</sup> Ver su tratamiento en profundidad en Segunda Parte, Capítulo IV.

como UNASUR y ALBA, o el reacomodo de los ya establecidos como MERCOSUR, ¿posibilitan una efectiva mirada crítica y conjunta sobre la seguridad, diferente de la propugnada desde EE. UU.?

El otro lado de este proceso de cambio en el entendimiento sobre la seguridad ha sido, para este estudio, la aplicación de mecanismos de securitización<sup>8</sup> de las sociedades y la militarización de las relaciones inter/trasnacionales en detrimento de derechos fundamentales de la dignidad humana. Se concibió, en los debates y la praxis política, que determinadas prerrogativas excepcionales (estatales o regionales) eran necesarias para enfrentar las amenazas más acuciantes.

Se comprende que la perspectiva preponderante de la seguridad internacional, y las políticas correlativas que la pusieron en práctica, tienen como contrapartida DD. HH. devaluados. Guantánamo y Abu Ghraib se convirtieron en los emblemas de esta violación de derechos básicos a nivel global, bajo la lógica de la “guerra preventiva antiterrorista” llevada a cabo por EE. UU. y a la que se plegaron múltiples gobiernos (China, Pakistán, Rusia, Colombia por citar algunos ejemplos). Prisioneros sin juicio justo, desapariciones, torturas se convirtieron en efectos colaterales de una guerra asimétrica que enfrentaba un actor no tradicional o no territorial (ver Amnistía Internacional, 2008; Borón y Vlahusic, 2009).

---

<sup>8</sup> Este es un término que aparece en los estudios académicos sobre seguridad de la mano de Buzan y Waever: “To securitized (meaning the issued is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure)” (Buzan, Waever & Wild, 1998: 24).



En América Latina en general, mediante una serie de resoluciones y acuerdos, se reconoció esta visión hegemónica de la seguridad dejando margen a la utilización de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) para enfrentar a nivel interno fenómenos como el crimen organizado (OEA, 2003).

En América del Sur, en particular, se evidenciaron posiciones encontradas frente a la perspectiva hegemónica: por un lado, determinados derechos se volvieron centrales en nuevas constituciones como las de Ecuador y Bolivia; por otro, se reformularon políticas de defensa con miradas distintas otorgando a las FF. AA. roles específicos, según se priorice la seguridad en términos tradicionales (como en el caso de Argentina) o se incorpore la concepción interméstica de la seguridad (cuyo caso emblemático es Colombia).

Entonces, mientras los países de América del Sur se asocian entre sí en modalidades de cooperación que incorporan la seguridad colectiva regional, sin Estados Unidos, por primera vez en su historia, se pretende indagar las miradas desde las cuales se hace y las posibilidades de establecer una visión independiente, centrada en los intereses propios de la región, que nos acerque a una definición de la seguridad alternativa y autónoma.

Para ello, se realizó un recorte temporal que tiene en cuenta dos aspectos: en primer lugar, los cambios producidos en la seguridad internacional a partir de los atentados de 2001 en el *World Trade Center* y las respuestas dadas por la potencia hegemónica desde la denominada Gran estrategia (Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002).

En relación a esta primera condición del recorte temporal, es necesario precisar que desde el 11 de septiembre se hizo evidente un cambio en la política exterior norteamericana, sumado a la exacerbación de determinadas acciones ya establecidas con el resto del mundo, que

posicionaron la cuestión de la seguridad en el centro de los debates en el plano internacional. La *guerra global contra el terrorismo* y la nueva Doctrina de Seguridad Nacional de 2002 trastocaron las reglas de juego vigentes.

Se instaló el unilateralismo de la potencia hegemónica global para acciones internacionales determinantes como la invasión de Afganistán e Irak, se presionó a los países de su área de influencia para plegarse a la guerra *preventiva* contra el terrorismo, se profundizaron los controles sobre las poblaciones, se retrotrajeron derechos fundamentales con el fin de aumentar la seguridad global y las nacionales (control sobre comunicaciones privadas, sobre migrantes, entre otros).

En ese marco, principios rectores de las RR. II. como la *no intervención* en asuntos internos de un Estado o la *autodeterminación de los pueblos* se vieron socavados, lo que significó una praxis cuestionadora del derecho internacional.

El segundo aspecto considerado para el recorte temporal es la renovación política en América del Sur que dio lugar al triunfo de gobiernos de izquierda, populares o con proyección social. Esa renovación de las tendencias político/ideológicas de las dirigencias en la región abrió un abanico de entendimiento entre los Estados suramericanos, potenciando viejos procesos de integración (MERCOSUR) y cooperación a la par de la generación de nuevos espacios (tales como UNASUR y el ALBA).

El recorrido realizado en el libro dará cuenta del conjunto de implicancias que esta renovación dirigenal tuvo para el debate y puesta en práctica de acuerdos en torno a la seguridad -tanto internacional como regional- y la defensa, así como en el reforzamiento de los DD. HH. y el reconocimiento de otros nuevos. Es necesario señalar que tradicionalmente las relaciones hemisféricas estuvie-

ron enmarcadas por la hegemonía norteamericana. Las marcadas asimetrías de poder político, económico y militar significaron un liderazgo fuerte de este país por sobre el resto y un plegamiento –no necesariamente automático– a sus políticas de seguridad.

Dadas estas condiciones históricas, la hipótesis de trabajo supone que la ampliación de la idea de seguridad como multidimensional empuja a la securitización de la vida social, generando un retroceso de los derechos humanos tanto en sus garantías como en su posición dentro del esquema de prioridades que fijan los centros de poder. En América del Sur no se estableció una visión y posición autónoma de seguridad que permitiera alejarse del enfoque hegemónico; sin embargo, es posible identificar ciertos acuerdos y políticas regionales que buscaron encontrar mayor independencia de criterio para su abordaje.

En términos teóricos, en la disciplina de las RR. II., desde fines del siglo XX comenzó a instalarse con fuerza la idea de un mundo interdependiente; de la pérdida de centralidad del Estado como actor exclusivo y, con esto, el reconocimiento de múltiples actores en el plano internacional (empresas transnacionales, organizaciones internacionales, ONG, las sociedades civiles, entre otros); de la dispersión del poder a consecuencia del número de actores y de la importancia creciente de temas no estratégico-militares.<sup>9</sup> Lo transnacional cobró relevancia visibilizando la permeabilidad de las fronteras.

---

<sup>9</sup> Se diluía la clásica distinción entre *High Politics* y *Low Politics*, establecida por la teoría realista. Esta teoría y el paradigma estatocéntrico, en su conjunto, es el que ha logrado preeminencia en la disciplina de las Relaciones Internacionales. La diferencia de ambos niveles estaba dada por aquellos temas considerados jerárquicamente superiores y prioritarios para la agenda política internacional, a la Alta Política incumbía lo estratégico militar y la Defensa como su núcleo. El resto de los temas tenía una posición subordinada en dicha agenda (ver Barnett, 1990).

Esto dio espacio al surgimiento de “nuevos temas de agenda”, que representaban aquellos fenómenos trascendentes del mero interés nacional y que incumbían a la sociedad internacional en su conjunto. En ese marco, tuvo lugar la percepción global común acerca de peligros que ponen en jaque la vida y bienestar humanos y, con ello, la idea de que ningún Estado puede resolver por sí solo problemas comunes a todo el planeta.<sup>10</sup>

En relación a lo anterior, las nociones clásicas acerca de la defensa, la seguridad nacional e internacional se modificaron y se superpusieron entre sí, borrando las especificidades de acción y objetivos propias de cada una; si bien este es un proceso iniciado en la Posguerra Fría, la *guerra contra el terrorismo* las intensificó, ampliando los componentes inherentes a la seguridad, que pasaron de ser elementos pertenecientes a los campos del desarrollo y la protección de derechos a formar parte de una mirada “securitizada” de la realidad.

En palabras de Tokatlián (2009: 13):

Desde ese momento en adelante se borró la diferencia entre actividades policiales y militares. Después del 11/9 y ante el auge de las llamadas ‘nuevas amenazas’ (esa presunta gran amalgama de males – terrorismo internacional, crimen organizado, narcotráfico, proliferantes privados de armas de destrucción masiva, entre otros-) Washington ya no concibe la diferenciación entre seguridad interna y defensa externa.

El foco de atención de la guerra preventiva estadounidense lo constituyó la región de Medio Oriente y Asia Central. Esto abrió márgenes diferentes para las relaciones hemisféricas dado que EE. UU. concentró sus esfuerzos en otras áreas del mundo.

---

<sup>10</sup> Ver para analizar con mayor profundidad: Huntington (2001), Beck (1998), Del Arenal (2008).

Si bien los países de América del Sur se sumaron a la retórica contra el terrorismo, han encontrado mayores márgenes de autonomía para definir prioridades en seguridad, redireccionar sus proyectos nacionales y regionales, aún sin la aprobación o en contra de los intereses estadounidenses (el NO al ALCA es emblemático en este sentido) y han logrado nuevos parámetros de cooperación e integración que fortalecen miradas propias, diferentes de las propugnadas por la potencia del Norte.

Sin embargo, no todas las posturas de los países del Sur de América coinciden, entrando en la región la discusión acerca de la incorporación de una visión ampliatoria/expansiva de la seguridad con tendencia a la “policialización”<sup>11</sup> de las FF. AA.; o bien sostener otras visiones más autónomas que den cuenta de las necesidades de países de la Periferia.

Indagar las posibilidades de una visión autónoma y común para América del Sur puede contribuir al debate sobre la seguridad en el siglo XXI, su necesaria relación con los DD. HH., y otorgar al pensamiento originado en la Periferia<sup>12</sup> del sistema internacional voz y participación en los debates de la disciplina.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> “Washington ha impulsado en América Latina, como parte de la mencionada gran estrategia, el creciente involucramiento de las FF. AA. en temas de seguridad interior, especialmente en el combate de fenómenos tales como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, conocidos como nuevas amenazas. Denominamos tal política “policiamiento” del instrumento militar” (Larocca, 2012: 48 en Derghougassian, 2012).

<sup>12</sup> Sobre las discusiones acerca de lo que constituye la periferia en la disciplina de las RR. II. ver Salomón, 2014. La autora afirma allí que la hegemonía está centrada en EE. UU. y ciertos países del norte de Europa, y que por ello los aportes de teóricos españoles, por ejemplo, forman parte de la periferia académica en RR. II.

<sup>13</sup> Ponemos Relaciones Internacionales en mayúsculas cuando nos referimos a la disciplina y los aspectos teóricos para diferenciarla de las relaciones internacionales como práctica, en tanto conjunto de interacciones existentes en la sociedad internacional.

Es fundamental reflexionar acerca de qué queremos asegurar, con qué medios y cuáles serían las prioridades para ello, tanto por parte de académicos como de funcionarios de esta parte del mundo, principalmente por el pasado suramericano reciente plagado de violaciones masivas a los DD. HH. en nombre de la seguridad nacional.

El andamiaje teórico y conceptual que atraviesa el recorrido de este libro parte de considerar todo conocimiento como situado. Todo saber está envuelto en un contexto, está situado en una realidad concreta desde la cual miramos y entendemos el mundo, no es una abstracción pura cuya validez es universal para todo tiempo y lugar. Toda teoría “es siempre para alguien y con algún propósito. Todas las teorías tienen su perspectiva” (Cox, 2014: 132).

Las bases teóricas seleccionadas son las teorías críticas de las RR. II., especialmente la obra de Robert Cox. Se complementa este marco general con aportes teóricos propios de América Latina como la teoría de la dependencia y los enfoques autonomistas.

La finalidad analítica es la comprensión de las vinculaciones Norte-Sur en sus múltiples aristas, dado que el núcleo a partir del cual interpretamos las relaciones mundiales y la seguridad internacional es, precisamente, la brecha Centro/Periferia. Es en esa abertura donde pueden comprenderse las estructuras históricas en las que se enmarcan las relaciones entre actores del sistema internacional como procesos de vinculación desigual y jerárquica.

Consideramos las estructuras históricas internacionales, retomando el pensamiento de Cox, a partir de la dinámica de las instituciones, las ideas y las capacidades materiales en tres niveles del mundo social: la producción, las formas de Estado y los órdenes mundiales (Cox, 1996).

Por tanto, la mirada suramericana del mundo, y de la relación seguridad/derechos humanos, es particular y contextualizada, comprende elementos en pugna entre las presiones o influencias hegemónicas, las tendencias autonomistas y la continuidad de la dependencia. Esta correlación de fuerzas interacciona en los campos de las ideas, las instituciones y las fuerzas materiales.

Cinco conceptos base guiaron el análisis:

### *1. Autonomía*

Siguiendo a Jaguaribe (1979), se afirma que un Estado logra autonomía cuando tiene suficientes medios para responder a intentos de agresión, tanto en términos materiales como morales, aún sin contar con la inexpugnabilidad de su territorio. La independencia se refleja también en la capacidad que tienen sus titulares para la autodeterminación de sus asuntos internos y para desplegar una acción/decisión internacional independiente.

Desde la perspectiva autonómica, Puig (1985) entiende el sistema internacional como jerárquico y lo define como caracterizado por criterios supremos de reparto que son de asignación universal. Son las potencias los “repartidores supremos de la decisión” en un mundo desigual. Esos repartos se consideran internacionales cuando atribuyen “potencia o impotencia” a sujetos en diferentes poblaciones nacionales.

La herramienta que propone el autor para la autonomía es la unión, frente a quien detenta el poder de reparto supremo de la decisión, en tanto instrumento estratégico para anular la voluntad dominante.

Para complementar estos aportes, la noción de autonomía fue abordada en la investigación considerando la autodeterminación de los sujetos, no solo de los Estados.

## *2. Centro-Periferia*

Para profundizar los niveles de análisis de la economía internacional o el nivel social de los modos de producción, en palabras de Cox, tomamos la teoría de la dependencia que mira esas estructuras económicas internacionales en términos de desigualdad y entiende que la diferencia de posiciones y funciones dentro de una misma estructura global habilita una apropiación de riquezas por parte del Centro, a través de una serie de mecanismos transnacionales, desigualmente con respecto a la Periferia y genera, desde esta última hacia ese Centro, una condición de dependencia. La dependencia se convierte en un impedimento para el desarrollo autónomo, implica grados de dominación y el Estado aparece como garante de esa condición a través de sus elites.

Por otra parte, en el análisis Centro-Periferia se tomaron los aportes de Russell y Calle (2009). En términos geopolíticos y securitarios, abordando el tercer nivel social a considerar en la estructura, el de los órdenes mundiales, Russell y Calle afirman que la Periferia puede ser definida en tanto asimetría de poder con el Centro: ese es su rasgo principal. Se caracteriza por tener diversos grados de subordinación y mantiene con el Centro variados tipos de relaciones que van desde la colaboración hasta la oposición.

El Centro, por su parte, sostiene una condición como inmutable: la voluntad de ejercer sobre los territorios periféricos autoridad y distintas formas de control e influencia (ideologías, discursos, prácticas e instituciones).

El concepto que agrega Russell a esto es el de “periferia turbulenta”, donde la turbulencia está dada por procesos externos al Centro y que son habitualmente interpre-



tados por este como negativos u opuestos a sus intereses de seguridad. En ese sentido, la inestabilidad y el conflicto están en la Periferia.

Aún la resistencia a los intereses del Centro, afirma Russell, es interpretada como turbulencia, por tanto, no va a quedar desatendida y, normalmente, sin castigo. Esto implica diversos instrumentos, represalias por parte del Centro que incluyen el bloqueo económico, la inducción a cambios de gobierno o la intervención directa o indirecta.

Lo cierto es que la característica de esta relación es la subordinación de la Periferia, negación de su autonomía para decidir libremente sobre sus estructuras políticas, económicas, su régimen de gobierno, sus prioridades de seguridad. Existe una negación del derecho a la autodeterminación.

### *3. Hegemonía*

Es interesante aquí tomar a Cox, quien retoma a Gramsci en la definición de este concepto, ya que aborda las relaciones de poder no solo desde una lógica de posesión o tenencia de elementos militares sino que comprende que se requieren diversos grados de legitimidad o consenso.

En este sentido, la hegemonía permite una conjunción coherente entre una configuración de poder material, un conjunto de ideas dominantes (una imagen colectiva imperante internacionalmente que incluye normas y valores) y un conjunto de instituciones que administran el orden con cierto grado de universalidad (no como la mera manifestación o instrumento de poder de un Estado particular) (Cox, 1996).

#### 4. *Seguridades internacionales*

Con respecto a la seguridad, existe en general coincidencia de su valor: como un acto de protección y condición que todo sujeto o colectivo busca para perseguir sus objetivos libremente y sin condicionamientos.

Si miramos el estado de la cuestión encontramos dos campos rivales principales:

- Por un lado, aparece una visión *restringida, ortodoxa y racionalista*, refractaria a cualquier modificación (Bartolomé, 2013). Está atada a criterios de territorialidad ya que el Estado es el objeto referente, tanto por su valor institucional y territorial como por ser el único que puede proveer bienestar a sus ciudadanos. La seguridad es pensada en términos materiales, las claves o herramientas para ello serían la acumulación de fuerzas militares. La lógica principal tiene que ver con la defensa y la seguridad nacional, con garantizar la seguridad y supervivencia de ese Estado. Aun cuando se presenten alternativas no individuales, por ejemplo instancias de cooperación en la relación entre Estados, el eje de análisis sigue siendo la territorialidad, ya sea a través del Estado como objeto referente o incorporando a la sociedad. Las amenazas son preponderantemente externas (interestatales) y se propone una separación estricta de lo interno y lo internacional.
- La segunda visión o campo se denomina *amplia, expansiva y multidimensional*. Acá la clave es la des-territorialización de los abordajes. ¿Por qué? Básicamente porque hay un corrimiento del Estado en tanto objeto referente: ya no es el eje primordial para pensar la seguridad sino que aparecen los individuos, la humanidad o la comunidad internacional en su conjunto. Podemos tomar a Diego Cardona Cardo-

na (2004) para establecer tres tipos de expansión en torno al entendimiento sobre la seguridad: vertical, entre lo internacional-global pasando por lo societal y humano; horizontal, en la ampliación de los temas que trascienden lo estratégico-militar; del signo de la seguridad, no solo como negativa (frente a las amenazas) sino en términos positivos como las acciones para lograr sustentabilidad de las estructuras securitarias. La seguridad es entonces multidimensional e intermística. Estos abordajes de seguridad dan igual prioridad a amenazas domésticas y transfronterizas, particularmente a nuevas amenazas no tradicionales y transnacionales. Los medios de acción van más allá de lo militar e incorporan la diplomacia, el desarrollo, la cooperación y el multilateralismo.

En particular para la investigación se buscó mirar la posibilidad de las seguridades internacionales en términos plurales, ya que si bien todos los actores coinciden en el valor de la seguridad es posible identificar diferencias de grado a la hora de fijar prioridades.

En este sentido, se reconocieron dos grandes pilares para pensar la seguridad internacional. Un primer pilar vinculado al Centro, donde va a primar una lógica cercana a la visión restringida. Entre los actores más poderosos se dan niveles de horizontalidad, igualdad jurídica y competencia de poder para garantizar la seguridad nacional y la defensa, principalmente a través de la acumulación de fuerzas materiales. Es un relacionamiento propio de un medio anárquico.

Es posible observar un segundo pilar, vinculado a la Periferia, donde los territorios periféricos se convierten en escenario de esa competencia por el poder entre las potencias. Allí se visualizan diferentes grados de injerencias. En

este marco, la seguridad es principalmente pensada desde el interés por la autonomía, por el logro de autodeterminación sin amenazas de intervenciones. La acumulación de poder que garantiza la seguridad de los actores centrales constituye para la Periferia, muchas veces, una fuente de amenaza en sí misma.

### *5. Derechos Humanos*

Último concepto base, su consideración se da a partir de su reconocimiento por el Derecho Internacional y particularmente la ratificación por la comunidad internacional en Naciones Unidas. Para su abordaje hicimos énfasis en la Conferencia de Viena de 1993 donde se entienden las diferentes generaciones de derechos fundamentales como interdependientes, indivisibles y universales.

El libro está dividido en dos partes, con base en la división establecida por los dos pilares de la seguridad: la primera parte cuenta con tres capítulos.

En el Capítulo I nos abocamos a considerar las definiciones y categorizaciones posibles de la seguridad internacional, señalando la vinculación entre cada una de ellas y las teorías/enfoques de las Relaciones Internacionales. Establecemos una clasificación propia, teniendo en cuenta la sugerencia de los expertos y siguiendo un orden cronológico para su presentación: seguridad nacional; seguridad colectiva; seguridad cooperativa; seguridad societal y comunitaria; seguridad humana; seguridad multidimensional y ampliada a partir de dos interpretaciones: el cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo. Como parte de los aportes de este último, se describe la propuesta de seguridad sostenible.

Para ordenar la presentación de los múltiples enfoques en seguridad internacional, se tendrán en cuenta las siguientes variables: el objeto referente: ¿qué queremos

asegurar? ¿El Estado, la población, la vida humana, las comunidades, el mundo? Las amenazas o peligros considerados: ¿de qué debemos asegurar al objeto? ¿De otros Estados, las fuerzas transnacionales “criminales, de otras fuentes legales que pueden provocar inestabilidad en el sistema internacional, de una región o de un país? Los fundamentos y valor del objeto: ¿por qué debemos asegurarlo? Los medios específicos de acción: ¿cómo debemos asegurar aquello que consideramos valioso? ¿Toda problemática puede ser resuelta con el simple uso de la fuerza o existen otros mecanismos apropiados? Los responsables de la seguridad: ¿quiénes deben ocuparse de garantizarla? ¿Las fuerzas armadas, la policía en el plano interno, ambas fuerzas combinadas, la comunidad? A nivel internacional, ¿de qué manera se establecen las responsabilidades para la seguridad, existen acuerdos intersubjetivos para designar esas responsabilidades? ¿Quién se arroga (y cómo lo hace) el derecho a mantener la seguridad internacional?<sup>14</sup>

El Capítulo II se ocupa de la visión hegemónica de la seguridad y el rol ejercido por EE. UU. como principal potencia global. Allí analizaremos los aportes del liberalismo ofensivo como *locus* de enunciación para la política securitaria de supremacía establecida por EE. UU. a partir de 2001, considerando los discursos presidenciales y documentos oficiales (Estrategias de Seguridad Nacional 2002 y 2010). También se establecerán parámetros para identificar la dicotomía planteada por esta postura hegemónica con respecto a los DD. HH., tomando como referencia denuncias realizadas por ONG internacionales, organizaciones internacionales, investigaciones de prensa y del propio Senado estadounidense.

---

<sup>14</sup> Este esquema fue elaborado en base a las propuestas de Buzan y Hasen (2009) y Baldwin (1997).

El Capítulo III se aboca a la caracterización de los DD. HH. en su dimensión jurídica internacional, tal como es analizada por parte de expertos en las declaraciones y tratados establecidos por Naciones Unidas. Se desplegará un conjunto de interpretaciones acerca del tipo de derechos obliterados por la visión hegemónica de la seguridad en la praxis, señalando elementos como la excepcionalidad política, la militarización de las RR. II. y la securitización social.

La segunda parte de este libro se centra en el eje Norte-Sur de la seguridad. En ese marco, se analizarán las vertientes derivadas en América del Sur. El Capítulo IV observa el segundo pilar, haciendo énfasis en el plano jerárquico de las RR. II. y las definiciones propias de enfoques periféricos. También se aborda la cuestión de las nuevas amenazas como situadas, en tanto distintivas de Estados débiles, con los consecuentes condicionantes a la soberanía. Allí se describirán dos mecanismos: el deber de injerencia y la responsabilidad de proteger. Tomaremos la seguridad hemisférica exponiendo las relaciones Norte/Sur en el Continente.

En el Capítulo V centraremos la atención en América Latina, la división o quiebre que se produjo en el presente siglo y permitió, por tanto, una Suramérica con agenda y objetivos propios. Tendremos en cuenta para el análisis los mecanismos utilizados por los Jefes de Estado para operar el denominado “giro a la izquierda”, con particular interés por los procesos de integración.

En el Capítulo VI nos abocaremos en profundidad a las consideraciones de seguridad en la subregión. Para ello realizaremos un breve recorrido a través de los aportes teóricos de la región, considerando los intereses particulares que se despliegan en América Latina en los estudios de seguridad. En un segundo subtítulo se busca describir y

analizar críticamente el conjunto de políticas securitarias que se pusieron en juego en América del Sur, observando *convergencias* subregionales, especialmente los mecanismos desplegados en los procesos de integración, con énfasis en UNASUR; y *divergencias*, a través de las particularidades que los Estados han puesto en funcionamiento, separándose de aquello acordado en espacios multilaterales. Para las divergencias, se escogieron cuatro Estados y sus respectivas políticas de defensa y seguridad: Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador.

Por último, a modo de conclusiones y reflexiones finales, ensayamos una definición propia de las seguridades internacionales y realizamos algunos aportes para pensar la seguridad regional, a través de la conformación de redes, por ser dispositivos que habilitan una descentralización y democratización de las instancias de seguridad internacional y regional.

La metodología de trabajo es cualitativa y las herramientas utilizadas para el análisis han sido la revisión crítica de la bibliografía, el estudio de documentos oficiales (tanto estatales como de organizaciones internacionales) y las entrevistas a expertos. Dos han sido los especialistas entrevistados: el Dr. Juan Gabriel Tokatlián y la Dra. Sonia Winer.





# **Primera parte**



## ¿Qué es la seguridad internacional?

Para comenzar, es necesario aclarar que no existe una definición mayoritariamente aceptada sobre la seguridad internacional. De hecho, definirla ha sido uno de los ejes centrales de los debates de las RR. II. en general, y del subcampo de la seguridad en particular, desde el inicio de la Posguerra Fría.

Existen, sin embargo, algunos consensos en torno a esos debates: hay una visión tradicional de la seguridad, vinculada a la seguridad nacional y las acciones tendientes a la defensa, sustentada teóricamente en el realismo. Frente a esa visión, y dados los cambios mundiales a partir de 1990 (y en algunos casos desde la década anterior), comenzó a hacerse fuerte el concepto de seguridad internacional para pensar la problemática. Sus posibilidades se despliegan en un amplio abanico de enfoques que cuestionan el *mainstream racionalista* de las RR. II. y que buscan principalmente ampliar la mirada sobre la seguridad más allá de lo estrictamente militar.

En general, es posible entender la *seguridad* como una condición necesaria para los grupos humanos y los sujetos, en el marco de la cual pueden desplegar las tareas y aspiraciones que valoran sin que se encuentren amenazadas.

Comprende cuatro aristas: una objetiva y otra subjetiva; una estática y una dinámica. Objetivamente entendemos que se consigue seguridad cuando no hay amenazas o peligros concretos cercanos contra los valores y bienes de

una comunidad. Subjetivamente, comprende las percepciones existentes en torno a esa condición en tanto se siente alcanzada o no. La dimensión estática refiere a la condición de seguridad efectivamente lograda, se está seguro o no. Para ello existe toda una gama de acciones, políticas y programas que permitieron alcanzarla o que se despliegan para su logro/mantenimiento, en ese caso siempre estamos ante la dinámica, el devenir de aquello que hacemos para conseguir acercarnos a un estado seguro (para la vida de una persona, para una comunidad o un grupo social, para un Estado, para el mundo en su conjunto).

Estas ideas esenciales se desprenden de las definiciones dadas por Wolfers al hablar de seguridad nacional:

[...] security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked. [...] The possible discrepancy between the objective and subjective connotation of the term is significant in international relations despite the fact that the chance of future attack never can be measured "objectively"; it must always remain a matter of subjective evaluation and speculation (Wolfers, 1954: 485).

La bibliografía especializada retoma recurrentemente esa definición para desplegar su análisis, como puede verificarse en Buzan y Hansen (2009), Baldwin (1997), Saint Pierre (2003), Sampó y Bartolomé (2013) y Barrios (2009), quienes comprenden que Wolfers ha dado la conceptualización más precisa para abordar la problemática desde las relaciones internacionales.

No es solo la existencia de amenazas, sino también la percepción acerca de las mismas y su nivel de peligro o riesgo lo que está en juego cuando hablamos de seguridad.

Para complementar esa definición, tomamos el informe de ONU de 1985 donde la define como: "una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están

expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social” (ONU, 1985:11), y más adelante se entiende también como “una condición en la que los Estados se sienten libres de presiones de naturaleza militar, económica o política” (ONU, 1985: 11).

Ambas conceptualizaciones incorporan el elemento subjetivo, la percepción que los sujetos destinatarios de las dinámicas de seguridad tienen acerca de la probabilidad de daño que existe sobre sus vidas o su integridad. La de Naciones Unidas, al ser más cercana en el tiempo, se aproxima a una definición de seguridad más expansiva que incorpora los Estados pero también a los individuos, siendo elementos amenazantes no solo los relacionados a la violencia sino también la injusticia social, la inestabilidad económica o política.

Para hablar del componente internacional de la seguridad es necesario considerar las variables que permiten ordenar las descripciones e interpretaciones posibles, bajo un cúmulo común de dispositivos, a saber: objeto referente; amenazas o peligros; fundamentos y valor del objeto a proteger; medios específicos de acción; responsables de la seguridad. Para ello, se exponen los dos grandes enfoques en los que se dividen los estudios actuales sobre *seguridad internacional*, especificando el marco general dentro del cual tiene lugar el análisis de la problemática.

De las dos grandes perspectivas de la seguridad internacional, cada una contempla una determinada visión del orden mundial. En primer lugar, se identifica una vertiente tradicional, restringida y racionalista; por otra parte, se despliega una mirada ampliada/expansiva y multidimensional de la seguridad. Cada una de ellas es pasible de vinculación a un conjunto de teorías de las RR. II.

Desde finales del siglo pasado, se entiende que los estudios sobre la seguridad pueden ser compartimentados en dos campos rivales, tal como fue especificado por Finel en su presentación en OEA en el año 1999.

La primera de esas vertientes, denominada *tradicional o restringida*, a la que Bartolomé (2013) define como “ortodoxa y refractaria a cualquier modificación,” se encuentra vinculada a una mirada clásica de las RR. II. representada por el realismo y sustentada en siglos de práctica entre Estados, que la bibliografía específica denomina modelo westfaliano.

El primer punto a considerar, de acuerdo con las variables mencionadas, es el objeto referente. La vertiente tradicional sostiene una mirada estadocéntrica de la realidad internacional: es el Estado el actor principal del sistema internacional y el único capaz de proveer bienestar a sus ciudadanos; por lo tanto, se constituye en el objeto privilegiado a asegurar.

Esta mirada continúa focalizada más en la *seguridad nacional* que en la seguridad internacional. ¿Por qué? Porque parte de considerar que el sistema internacional, conformado por Estados soberanos e independientes con intereses nacionales divergentes, siempre está en situación de conflicto (real o potencial) entre sus unidades y, en ese marco, la seguridad es el referente principal de la política exterior de cada uno de ellos.

En ese escenario, frente a la pregunta de por qué el objeto definido como referente es valioso y por tanto amerita ser defendido, siguiendo a Orozco (2006: 164), la respuesta es que “el Estado es la unidad competente, a nivel geográfico” (se defienden sus límites territoriales), a nivel jurídico (“monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de estados”) y

a nivel material (posee los medios necesarios). Entonces, se entiende que el foco de la seguridad es la integridad territorial del Estado y su supervivencia (Bartolomé, 2013: 37). A lo que se debe agregar la integridad institucional estatal, dado que sin ella difícilmente se garantizarían las otras dos condiciones.

Las amenazas a las que se enfrenta el Estado son principalmente externas, provienen primariamente de otros Estados del sistema y pueden ser identificadas de manera objetiva, son concretas y no se constituyen a partir de su percepción. Los medios con los cuales se garantiza la seguridad son básicamente militares: se centra el análisis en la *defensa* frente a la posible agresión externa y los encargados de la misma son las FF. AA.

Existen otros mecanismos pero siempre asociados a la posibilidad de demostrar poder para *disuadir* al agresor de un posible ataque dadas las consecuencias a las que debería enfrentarse en caso de hacerlo; en general, se identifica el conjunto de elementos en juego para la defensa como materiales, es decir, se trata de la acumulación de recursos militares, económicos y políticos.

Esta visión se enmarca en enfoques objetivistas, que usualmente definen la seguridad en términos materiales, es decir que la posibilidad de detener o disuadir enemigos se basa en las capacidades tangibles acumuladas (Buzan & Hansen, 2009: 33).

El orden interno y el orden internacional están tajantemente separados, priman lógicas e intereses diferentes para cada plano, y el determinante para esa división es el Estado.

La segunda vertiente de la seguridad, denominada *expansiva/amplia*, se opondrá a esta visión clásica. El énfasis no estará puesto en el Estado, su orden político interno o su supervivencia, sino que estará sobre lo internacional/

transnacional, sobre la arena donde confluye un conjunto de relaciones y prácticas entre Estados y otros actores transfronterizos, supra y subnacionales.

Esta segunda vertiente, propia de la Posguerra Fría, sostiene un marco de interpretación de la seguridad –y la realidad internacional– como dinámica y heterogénea (Bartolomé, 2013). En este sentido, algunos expertos entienden que estamos ante un sistema internacional postwestfaliano o bien westfaliano “flexible” (Bartolomé, 2013; Guedes de Oliveira y Dominguez Avila, 2013).

Las consideraciones de lo internacional ya no contemplan únicamente las relaciones entre Estados sino que, siguiendo a Halliday (2002), puede comprenderse que las relaciones internacionales contienen tres formas de interacción: las relaciones entre Estados; las relaciones no estatales o transnacionales (aquellas que tienen lugar a través de las fronteras); y el funcionamiento del sistema en sí mismo (cuyos componentes más importantes serían los Estados y las sociedades civiles).

Es a partir de esa realidad internacional que en los nuevos estudios de seguridad empezó a predominar un enfoque ya no de defensa o seguridad nacional, sino internacional.

De acuerdo con las variables seleccionadas, el objeto referente se volverá más difuso, se pondrá en debate, pero ciertamente se desplazará desde el Estado hacia otros sujetos como la persona humana, los pueblos, las comunidades, el sistema internacional en su conjunto. El objeto dependerá de las distintas perspectivas y teorías de abordaje.



**Tabla 1. El objeto referente de la seguridad**

Objeto Referente	Contenido	Postuladores
El sistema Internacional	Estabilidad Interdependencia Regímenes Internacionales	Institucionalismo neoliberal
El Estado	Soberanía y poder Integridad territorial	Realismo y Neorrealismo
Colectividades o Grupos	Identidad societal	Constructivismo
El Individuo/ la Humanidad	Supervivencia, bienestar	Nuevos enfoques: Cosmopolitismo, Teorías críticas, Liberalismo ofensivo. (Seguridad Humana, Seguridad Mundial/ Global, Seguridad Sostenible)

Fuente: Tabla adaptada de: Orozco, G. (2006). "El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Revista Cidob d' Afers Internacionals*, N° 72, Diciembre-enero. Barrios, M. (Director) (2009). *Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica*. Buenos Aires, Biblos.

De este modo, se intentará vincular dentro del marco general de los debates disciplinares de las RR. II. cada teoría o corriente de pensamiento con un abordaje específico de la seguridad, tal como se refleja en el cuadro. En el recorrido teórico de las Relaciones Internacionales, se reconocen cuatro debates principales, y en la actualidad algunos analistas definen un incipiente Quinto debate (ver Pérez Larez, 2011 y Kavalski, 2007). Por orden cronológico se pueden caracterizar como: primer debate, durante el período entreguerras entre las teorías realistas y el idealismo; segundo debate, durante la segunda posguerra, orientado a dotar de mayor rigor científico al subcampo de estudio; allí los principales aportes vendrán de teorías

sistémicas y del conductismo; tercer debate, entre realismo y enfoques interdependentistas, que luego se reconvertirá en un debate entre neorrealistas y neoinstitucionalistas liberales para las décadas de 1970 y 1980; cuarto debate, significará la unión de ambos contendientes en un espectro teórico definido como *mainstream racionalista* frente a una diversidad de teorías y corrientes englobadas bajo el rótulo de “reflectivistas”, ya durante la Posguerra Fría.

Se comprende, desde los nuevos abordajes en seguridad, que al complejizarse la realidad internacional se modificaron también los actores, y por tanto, las fuentes de daño. El foco de atención serán las denominadas “nuevas amenazas”, que se entienden como globales y transnacionales desplazando la lógica externa interestatal propia de la mirada tradicional. Tal como las define Iglesias:

Problemas globales, transfronterizos en su mayoría, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la disputa por los recursos naturales, los flujos incontrolados de refugiados, la inmigración no regulada, la pobreza y el hambre se han convertido en riesgos para la humanidad de una importancia similar a la de la tradicional defensa militar. (Iglesias, 2011: 2)

En este marco, la seguridad es entendida como multidimensional, abarca un importante número de aristas que trascienden lo militar e incorporan lo ambiental, lo social, lo económico y lo sanitario.

Dada la globalización y la naturaleza de las amenazas, los medios concretos para enfrentarlas no estarán claros y dependerán del enfoque específico de que se trate. Pueden señalarse, sin embargo, acciones como la prevención, la diplomacia, el desarrollo, la cooperación, además del tradicional uso de la fuerza, como herramientas aptas para la seguridad internacional.

En relación a la variable sobre cómo determinar las responsabilidades para garantizar la seguridad internacional, se puede afirmar que también está en discusión; lo cierto es que no será el Estado individualmente quien pueda resolver problemas que atañen a todo el planeta y que afectan a las distintas sociedades civiles sin distinción. Se proponen mecanismos diversos de colaboración y/o cooperación entre Estados, organizaciones internacionales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil.

Se suele hablar de niveles de seguridad donde se espera que las distintas esferas articulen acciones para enfrentar peligros que no reconocen fronteras y que están interconectados entre sí (ONU, 2004. A/59/565), para lo cual se vuelven necesarias acciones a nivel nacional, regional e internacional.

Sobre esta vertiente y las visiones divergentes, nos centraremos en los puntos subsiguientes del presente Capítulo, ampliando lo esquematizado en la Tabla 1.

En términos epistemológicos, se entiende que esta corriente ampliada de la seguridad se sustenta en concepciones que complementan o discuten la óptica objetivista; tal como lo definen Buzan y Hansen (2009: 33), existen otros dos enfoques que denominan subjetivista y discursivo. El primero de ellos enfatiza la importancia de la historia y las normas internacionales, de los aspectos psicológicos como el miedo y las percepciones, y tiene en cuenta el contexto (amigos, rivales, enemigos, etc.) que enmarca las amenazas. No elude los aspectos objetivos, pero los interpretan a partir del “filtro” de aristas subjetivas.

De acuerdo con lo planteado, puede entenderse que las concepciones subjetivistas complementan aquellas propias de la teoría realista y los estudios estratégicos;

es dable pensarlos, entonces, como un intermedio entre las dos vertientes identificadas como marcos generales de abordaje.

Por su parte, los estudios discursivos negarán cualquier posibilidad objetiva en torno a la seguridad. Volviendo a los autores mencionados:

Discursive approaches, in contrast, argue that security cannot be defined in objective terms, and hence both the objective and subjective conceptions are misleading. Security is, argues the Copenhagen School, a speech act and by saying "security," a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever are necessary to block a threatening development. (Buzan & Hansen, 2009: 34)

La Seguridad es una construcción discursiva que depende de aquello definido y aceptado intersubjetivamente como tal, a la par de la instauración de temas en la agenda política de fenómenos interpretados como amenazas.

Teniendo en cuenta estos marcos analíticos, se propone aquí como abordaje adecuado considerar *seguridades internacionales*. Se da relevancia, de ese modo, a la interpretación subjetiva/intersubjetiva de los actores internacionales acerca de lo que constituye una amenaza y, por tanto, lo que se requiere para enfrentarla y/o para construir seguridad. En gran medida, depende de los márgenes de poder con que cuentan los agentes para instalar en la agenda internacional determinados temas como peligros para que, a partir de ellos, se definan las amenazas y la seguridad internacional que se desea posicionándola como una sola posible.

Es claro que existen problemas que afectan a nivel global y preocupan a todos los actores, pero no todos comparten las mismas prioridades en torno a la seguridad y, por ello, entendemos que su comprensión debe ser en

términos plurales. Toda significación de la seguridad internacional derivará de aquello que cada agente valore como primordial o más relevante a proteger para su supervivencia y sostenibilidad; desde lo cual puede inferirse que los medios también serán divergentes de acuerdo con lo que se pretenda asegurar y los actores con los que se quiera cooperar o trabajar en conjunto.

Aceptar una sola mirada implica negar la complejidad y diversidad del mundo, es decir, reducir las múltiples interacciones y contradicciones de la realidad internacional como meramente unidireccional.

En ese marco, se definen dos pilares fundamentales para hablar de seguridades internacionales. El primero de ellos se da entre las potencias del sistema y permanece como trasfondo de esas relaciones una lógica de anarquía, igualdad soberana y jurídica de los Estados dada la ausencia de un poder central. El segundo pilar remite a las relaciones entre potencias y Estados más débiles, entre Centro y Periferia o entre el Norte y el Sur. Allí la soberanía no es entendida en términos equitativos entre unos y otros; las relaciones se constituyen en asimétricas y jerárquicas teniendo el Centro diferentes grados de intervención sobre los territorios o políticas de la Periferia, de allí que la autonomía constituya un componente fundamental de la seguridad desde el Sur.

El primero de esos pilares será tratado a continuación; el segundo se describirá en la segunda parte del libro.

## **1. 1. Antecedentes y evolución de la problemática**

El siguiente apartado se ocupará de realizar una descripción de los desarrollos teóricos dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre la seguridad, junto

con una contextualización. Dado que las dos principales teorías de las RR.II. a partir de las cuales se interpretará el resto de las vertientes de seguridad internacional son el realismo y el idealismo (liberalismo), se les dará mayor espacio.

### 1. 1.1. La Defensa y la concepción realista del sistema internacional

El realismo es el marco teórico-filosófico en el cual tiene lugar la conceptualización de la seguridad nacional. Este esquema teórico para entender las relaciones internacionales tiene sus antecedentes históricos principales en la Europa moderna y los vínculos entre las potencias, desde la paz de Westfalia en 1648.<sup>15</sup>

Resaltamos dos aspectos principales del realismo: el reconocimiento, desde Maquiavelo, de la autonomía de la política y, con ello, la separación de otras esferas como la religión, la ética o la economía, con sus propios fines y medios específicos. Por otro lado, la persistencia de un estado de naturaleza hobbesiano entre los Estados nacionales en sus relaciones mutuas, dotando al sistema inter-

---

<sup>15</sup> “Efectivamente, en 1648 se firmaron tres importantes acuerdos entre las principales potencias europeas y sus respectivos aliados. Se buscaba con los mencionados acuerdos terminar la denominada Guerra de los Treinta Años, conflicto que había devastado la Europa Central. El primer acuerdo de paz, firmado en la ciudad de Münster, en enero, fue alcanzado entre España y Holanda. Por medio de ese instrumento, Madrid reconocía oficialmente la independencia y la autodeterminación del pueblo holandés –entonces territorio administrado por la Corona española-. El segundo acuerdo también fue firmado en la ciudad de Münster, en el mes de octubre, por los representantes de Francia y del entonces denominado Sacro Imperio Romano-Germánico. Ese instrumento confirmó la inviolabilidad de las fronteras, la no intervención en los asuntos internos de otros estados, el respeto por las minorías, y convalidó definitivamente la independencia de Suiza. Simultáneamente, en la vecina ciudad de Osnabrück, también en octubre, se firmaba un acuerdo semejante entre Suecia y el mencionado Sacro Imperio. Vale agregar que las ciudades de Münster y Osnabrück se localizan en la región de Westfalia –territorio situado en el noroeste de Alemania-.” (Guedes de Oliverira y Domínguez Avila, 2013: 16)

nacional de un “ordenamiento anárquico”. Se desarrollarán estos elementos y se irán contraponiendo con su reproducción en la teoría realista internacional.

Tal como lo ha planteado Maquiavelo, el realismo en RR. II. entiende que la política tiene su medio específico y sus fines propios, que el Estado ocupa la posición central y que, por ello, es su preservación y fortalecimiento lo que debe primar en cualquier consideración de política tanto interna como externa.

Para esto, las apreciaciones políticas deben despojarse de toda connotación moral o religiosa en términos individuales y focalizarse en una ética propia de la política, sopesando costos y beneficios de la acción, tal como lo explica Maquiavelo en *El Príncipe* (1996). Y en relación a una ética específica para la actividad política, afirma que lo central es la prudencia, la capacidad de sopesar los costos y consecuencias de las acciones para el mantenimiento del poder.

En cuanto a las Relaciones Internacionales en particular, retomando a Morgenthau (1990: 54), uno de los teóricos realistas más importantes, se interpreta a partir de las leyes que enuncia para la política internacional la existencia de una tensión inevitable entre el imperativo moral y una adecuada acción política; por eso mismo “los principios morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de los Estados en su formulación abstracta universal”, es imperioso tener en cuenta las circunstancias concretas en cada caso particular para decidir el curso de acción.

Esta es una consideración fundamental para el análisis de la visión de seguridad desde América del Sur, toda vez que aquí se comprende el conocimiento y las interpretaciones del mundo como situadas y los intereses o necesidades diversos según el espacio desde el que se analicen.

Afirmar una universalidad abstracta no necesariamente ha traído consigo mayor seguridad internacional o relaciones internacionales pacíficas, como se irá examinando en este libro. De todos modos, el realismo también ha planteado un tipo de racionalidad estatal que pretende objetiva y universal que no es pertinente, en muchos casos, para la realidad de la periferia.

Reformulando a Maquiavelo, Morgenthau (1990: 54) afirma: “No puede existir moralidad política sin prudencia; esto es, sin la consideración de las consecuencias políticas de una acción aparentemente moral. Así el realismo piensa que la prudencia –sopesar las consecuencias de acciones políticas alternativas– es la suprema virtud política”. Porque el principio moral más importante es, en términos políticos, la supervivencia del Estado tanto en su integridad territorial como institucional.

Esto permite introducir otro concepto central del realismo que es la *razón de estado*. Esta implica que el Estado tiene su propia racionalidad y que esta existe por y para él: su preservación, su crecimiento, su integridad. Este Estado es soberano y, por tanto, es el poder supremo dentro de ese territorio que le es propio.

En el plano internacional, para el realismo, el Estado es concebido como unitario, como un actor racional unificado, es decir, recibe los atributos de soberanía sobre sí mismo como si fuera efectivamente una persona. En este sentido, todos los Estados contarán con una racionalidad propia, siempre idéntica a sí misma, que los guiará en sus relaciones con otros pares; una vez conocida esa racionalidad será posible explicar y comprender la acción de cualquier Estado en sus relaciones externas, dado que esa lógica que le es propia está revestida de una condición de universalidad.



Como claramente lo expresa Morgenthau (1990: 51), “La idea de interés es de hecho la esencia de la política y no se ve afectada por las circunstancias de tiempo y lugar”. Pero además agrega: “La política, como la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas que encuentran sus raíces en la naturaleza humana”, y define una distinción entre verdad y opinión, “entre lo que es verdad objetiva y racionalmente, y lo que es tan solo juicio subjetivo, apartado de los hechos tal como son” (Morgenthau, 1990: 44).

Aquí es preciso situarnos en el segundo punto mencionado como fundamental para el realismo: ¿bajo qué consideraciones se entiende la naturaleza humana, cuáles son esas raíces donde se inscriben leyes objetivas? Básicamente, se está refiriendo al individuo egoísta, ambicioso y ávido de poder del estado de naturaleza hobbesiano.

Para Hobbes (2004), la ausencia de un poder común que atemorice y castigue coloca a los hombres en un estado de naturaleza donde la igualdad de condiciones establece también la competencia y lucha permanente.

Hay una consecuencia central para esto. Dirá el autor que mientras no haya poder común, no hay posibilidad de definir lo justo o injusto, lo propio y lo ajeno: “Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia” (Hobbes, 2004: 90).

Por su parte, el realismo supone que los Estados en el sistema internacional permanecen en ese estado de naturaleza, precisamente, porque no hay poder común capaz de castigar y establecer justicia. Al igual que para el individuo en estado de naturaleza, el principal mandato de la razón es la supervivencia. El mismo Hobbes (2004) deja en claro que este es el tipo de relación que tienen los Estados entre sí.

Esto ha sido conceptualizado en RR. II. como *anarquía* del sistema internacional. Justamente, se entiende que las relaciones interestatales son anárquicas por no haber un poder centralizado capaz de establecer mandatos obligatorios para todas las naciones. Al no haber autoridad común, no hay monopolio de la fuerza legítima, como sí posee el Estado en el plano interno de la realidad política y, por lo tanto, no hay fuerza capaz de castigar a quien transgreda los acuerdos y normas internacionales. No hay justo o injusto, esto significa que el Estado está obligado a recurrir a la fuerza o a su amenaza siempre que lo crea necesario para cumplir con su objetivo supremo: su continuidad, su seguridad. La fuerza está descentralizada en cada una de las unidades del sistema y, en principio, puede ser utilizada arbitrariamente de acuerdo con consideraciones de interés nacional y defensa.

El realismo entiende que la categoría clave de la política internacional “es el concepto de interés definido en términos de poder”. Este proporciona el vínculo entre la razón y los hechos y “sitúa la política como esfera independiente de acción y comprensión al margen de otras esferas” (Morgenthau, 1990: 45). El poder en este sentido es definido por el autor realista como dominio y control del otro.

Con respecto a la anarquía y al poder, es necesario hacer hincapié en que esta definición del sistema internacional no implica que no haya ningún tipo de orden. Este existe, pero está definido principalmente por los más poderosos Estados, aquellos que están en posición de imponer determinadas reglas de juego. Son las potencias, a través de un juego mecánico de fuerzas, las que establecen los parámetros de orden y paz precaria que pueden existir en ese sistema anárquico. Tal como aclara Morgenthau:

El realismo no cree que las condiciones en las que opera actualmente la política exterior, caracterizadas por la extrema inestabilidad y una amenaza constante del uso de la fuerza, puedan variar. El equilibrio de poder, por ejemplo, es de hecho un elemento constante. (1990: 52)

De esta manera, los realistas sostenían que existen una serie de leyes universales que gobiernan las relaciones interestatales y que permiten entender el mundo, predecir la acción que tomarán los Estados frente a determinadas problemáticas y, por lo tanto, planificar en base al interés nacional individual. Porque las relaciones interestatales están basadas en el interés particular de cada Estado focalizado en el poder (acrecentarlo, demostrarlo, consolidarlo) y son precisamente esas condiciones, siempre idénticas a sí mismas e invariables en el tiempo, las que permiten predecir la acción de los Estados.

Este orden moderno westfaliano implicó que las RR. II. estuvieran signadas por el rol del estado-nación como actor único en el plano internacional, bajo los principios de soberanía territorial e igualdad jurídica entre los Estados. Este orden originalmente europeo se extenderá más adelante al resto del mundo.

En términos de *defensa*, aseguraba a cada Estado independencia en su accionar: en el plano interno, en plena soberanía sobre su territorio como el poder supremo y exclusivo; en el plano externo de la realidad política, tajantemente separado del interno, cada Estado tendrá la facultad de autodefensa y de utilizar los medios que crea necesarios para proteger sus intereses nacionales (habilitación arbitraria del uso de la fuerza). Primaba un orden internacional sustentado en el balance de poder evitando así que un solo Estado pudiera ser más poderoso que el resto y soslayara con ello la soberanía estatal.

Otro principio esencial del modelo westfaliano es la *no intervención en los asuntos internos del Estado*. Este conjunto de principios se sustenta en la soberanía como eje y funcionó como limitante de los niveles de violencia, de las posibilidades de conflicto toleradas.

La noción clásica de seguridad: “a) vincula seguridad con amenaza externa a los estados, b) atiende casi con exclusividad las cuestiones militares asociadas con aquellas y c) tiende a articular autosuficiencia defensiva con disuasión y balance de poder” (López, 2003: 58).

Esa noción establecía, entonces, medios específicos para proteger al Estado de amenazas externas, cuyo sustento era militar a la par de una fuerte diferencia con la seguridad pública o interna, con sustento policial; esta última característica se enlaza al concepto iusnaturalista del contrato social, cuyo objetivo primordial es garantizar seguridad para los ciudadanos de un Estado en su vida y posesiones. Superado el estado de naturaleza, con la creación del Estado, este puede crear mecanismos para defender a cada individuo y mantener el orden entre ellos; permaneciendo en estado de naturaleza frente a otros Estados solo puede acumular poder (principalmente militar) para garantizar su supervivencia.

El recurso al uso de la fuerza, la habilitación para ir a la guerra era un instrumento clave, entre otros, con que contaba cada Estado para sus relaciones externas. Tal como lo definió Clausewitz, “la guerra no es solo un acto político, sino un instrumento político real, una extensión de la actividad política, una perpetuación de la misma por otros medios”. Lo particular de la guerra refiere “al carácter especial de los medios que utiliza” (Clausewitz, 1997: 31). Un dispositivo más dentro de sus opciones de política exterior, tan legítimo como cualquier otro, llámese negociación, acuerdos diplomáticos o comercio.

Durante la etapa clásica del orden westfaliano, las potencias centrales sostenedoras del equilibrio de poder y del *statu quo* oscilaban en cuatro o cinco, es decir, había multipolaridad. Las relaciones mutuas eran, en palabras de Dallanegra (1999), de amigo-adversario; las alianzas eran circunstanciales de acuerdo con la necesidad y hasta tanto lograran limitar las acciones de aquel Estado que deseaba quebrantar el equilibrio. La seguridad dependía exclusivamente de cada Estado, de su autosuficiencia defensiva, pero en algunos casos recurrían a este tipo de acuerdos temporales.

Con el resto del mundo, ese orden europeo suponía acciones expansionistas, y el avance de las potencias sobre la conquista de territorios, control de mercados, rutas marítimas o zonas de influencia. Hacia el resto de los continentes y hacia los márgenes de Europa, como en los Balcanes, la política internacional estará signada por la competencia entre los polos de poder del sistema para la ampliación permanente de control directo o indirecto (Ver Said, 1996; Renouvin, 1969). De allí que la teoría realista no constituya una fuente de interpretación válida para las relaciones internacionales de la Periferia, precisamente porque ahí los principios westfalianos no eran respetados, las potencias se reservaban un margen amplio de permisibilidad sobre territorios no centrales que operaban como escenario de su competencia. Por eso, consideramos que es preciso analizar la seguridad internacional en plural y dividirla en dos pilares, incorporando otras características.

El equilibrio de fuerzas, con origen en la Europa moderna, se romperá luego de la Segunda Guerra Mundial. En primer lugar, el centro del poder mundial se desplazará de Europa hacia sus márgenes con la consolidación de dos superpotencias: EE. UU. y la URSS. En segundo lugar, la capacidad de destrucción masiva generada por el arsenal

nuclear dotará de nuevos instrumentos a las potencias del sistema para ponerlo en riesgo y, por lo tanto, comenzarán a primar dentro de los estudios de seguridad cuestiones estratégico-disuasivas. Tercero, ya había tenido lugar, en el período entreguerras y luego con la creación de Naciones Unidas en 1945, la aparición de la categoría de *seguridad colectiva*, es decir, los intentos por limitar la habilitación arbitraria de los Estados para ir a la guerra o amenazar con el uso de la fuerza (este tercer punto se desarrollará en el próximo apartado).

El mundo de posguerra estaba caracterizado por el enfrentamiento y puja entre dos modelos político-ideológicos, sociales y económicos liderados cada uno por una de las superpotencias. La clave en términos de seguridad internacional pasaba por la capacidad nuclear con que contaban ambos contendientes. Dentro de la lógica MAD (por sus siglas en inglés, Destrucción Mutua Asegurada) EE. UU. y la URSS competían vertiginosamente por la posesión, en aumento, de este tipo de armamentos y por las tecnologías necesarias para hacerlos más eficientes y con mayor capacidad de destrucción, porque esto permitía la disuasión de un ataque del adversario dada la imposibilidad de una victoria.

Primarán, de acuerdo con Buzan y Hansen (2009), los estudios estratégicos focalizados en la disuasión y las tecnologías aplicadas a lo militar/nuclear. Se debe agregar que, a diferencia del equilibrio de poder tradicional y del modelo westfaliano del siglo XIX, la competencia entre superpotencias implicaba cuestiones ideológicas, visiones del mundo enfrentadas que pretendían predominar globalmente. Por tanto, si bien los instrumentos esenciales de la competencia serán los armamentos nucleares,

las cuestiones propagandísticas, psicológicas y políticas (como alianzas, mantenimiento de zonas de influencia, contención) serán cruciales en la disputa de poder.

En ese escenario, la diferencia entre ambas superpotencias se define por la categoría de enemigo; la sola existencia de ese otro modelo era un peligro para la propia supervivencia. La amenaza, entonces, era de carácter permanente (Barbé, 2003) y las alianzas eran fijas, cada superpotencia era cabeza de un bloque (capitalista y comunista) con sus propias reglas, tratados y organizaciones; ampliar zonas de influencia y cambiar la pertenencia de determinados países al otro bloque fue un mecanismo utilizado por la URSS y EE. UU., que muchas veces los involucró en conflictos nacionales o regionales.

Europa será un escenario primordial de la disputa, siendo dividida por una “cortina de hierro” entre zonas capitalistas y comunistas, entre Este y Oeste. Y si bien las superpotencias nunca se enfrentaron directamente entre sí, trasladarán el conflicto hacia la Periferia (Barbé, 2003). Ambas se verán involucradas en una serie de contiendas en Asia, África o América Latina; su accionar incluía apoyo financiero o dotación de armamentos hasta el extremo de un involucramiento directo con tropas propias, como EE. UU. en Vietnam o la URSS en Afganistán.

Durante la Guerra Fría, y en el marco de un mundo subsumido bajo la constante amenaza nuclear, los estudios tradicionales o estratégicos mantuvieron como temas centrales de su agenda de investigación los vínculos existentes entre la cultura nacional y el uso/control de la fuerza, la efectividad de las sanciones económicas, la naturaleza de la innovación militar, el balance entre opciones de seguridad defensivas-ofensivas y la proliferación de armas

(específicamente la proliferación de armas nucleares más allá de la habilitación a ello que tenían las superpotencias, entre otros actores del sistema) (Finel, 1999).

En el marco de esos supuestos centrales del realismo, y dados los debates por el origen del neorrealismo<sup>16</sup> en la década de 1980, progresivamente se producirá una separación en el espacio de los Estudios Estratégicos, profundizada por fuera de ellos durante la Posguerra Fría.

La división central se dará entre realistas defensivos (Waltz, Walt) y ofensivos (Kissinger, Mearsheimer, Gilpin), donde un sustento fundamental será el denominado *dilema de seguridad*, concepto acuñado por Herz. Tal como lo planteó originalmente el autor, la búsqueda individual de seguridad por parte de un Estado, a través de la acumulación de recursos materiales (militares) para ello, causa en los otros actores del sistema sospechas y miedos, carrera armamentista y, en última instancia, puede conducir a la guerra (Herz, 2003: 412).

Entendiendo entonces los peligros de una acumulación de fuerzas excesivas, los realistas defensivos (Miller, 2010; Buzan & Hansen, 2009) propondrán una autolimitación a la cantidad de armamentos y capacidad destructiva por cada Estado. La mejor opción para que un Estado maximice su seguridad y mantenga su posición en el sistema es el balance de capacidades con sus rivales o bien la disuasión. Ahora bien, ese balance debe ser no amenazante, solo para capacidades defensivas y, de esta manera, contribuye tanto a su seguridad nacional como a la paz o estabilidad internacional. Como rechazan la intervención por razones humanitarias, estos autores dirán que

---

<sup>16</sup> Ver el desarrollo de sus posturas en el apartado I.1.3, donde se expone el denominado Tercer debate y sus diferencias y convergencias con el neoliberalismo.



ese mecanismo defensivo permite a los Estados pequeños mantener su propia seguridad y su autonomía (Miller, 2010).

Waltz, en ese sentido, afirma que siempre la tendencia del sistema es hacia el balance o equilibrio, donde generalmente los más débiles elegirán dos opciones de supervivencia en un medio anárquico: *bandwagoning* –ir con, plejarse a la potencia hegemónica– o bien la alianza con otros Estados secundarios para acumular poder y presentar un balance contra el actor más poderoso: “because balancing, not bandwagoning, is the behavior induced by the system. The first concern of states is not to maximize power but to maintain their positions in the system” (Waltz, 1979: 126).

Por su parte, los realistas ofensivos suponen que la mejor forma de garantizar la seguridad del Estado es con la maximización absoluta de su poder, hasta que logre convertirse en el hegemón o en el actor con *primacía*. En ese escenario, es la unipolaridad o un sistema internacional hegemónico el mecanismo más proclive para lograr la seguridad nacional y la paz mundial, porque esta es la única condición que permite alcanzar la estabilidad global (Miller, 2010).

Más allá de las diferencias entre posturas defensivas u ofensivas, el neorrealismo afirmaba aún en la Posguerra Fría sus principios tradicionales, según Walt:

Accordingly, security studies may be defined as “the study of the threat, use, and control of military force” (Nye & Lynn-Jones, 1988). It explores the conditions that make the use of force more likely, the ways that the use of force affects individuals, states, and societies, and the specific policies that states adopt in order to prepare for, prevent, or engage in war. (Walt, 1991: 212)

Serán fundamentales, post 11 de septiembre, las diferencias de abordaje entre opciones realistas ofensivas y defensivas. El grupo de realistas defensivos y neorrealistas

se opuso a la intervención en Irak y la acción unilateral estadounidense; algunos realistas ofensivos estuvieron de acuerdo con ella y apoyaron la administración Bush (ver Kissinger, 2004).

### 1. 1.2. Seguridad colectiva: el idealismo en relaciones internacionales

El realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales se consolida luego del idealismo y como crítica a este en el período de entreguerras. No sucede lo mismo en cuanto a la preponderancia de la política exterior de los Estados modernos, dado que el realismo ha predominado hasta la Primera Guerra Mundial. Aun cuando ambas teorías constituyeron el denominado Primer Debate en la disciplina, pertenecen al mismo paradigma tradicional de las RR. II.

El idealismo o los “utópicos”, en RR. II., son herederos del pensamiento liberal clásico, especialmente de Locke y Kant, tal como se describe habitualmente en la bibliografía. Estos internacionalistas no niegan la anarquía del sistema internacional, pero pensarán en un estado de naturaleza más cercano al de Locke que al de Hobbes. Esto es, consideran que es posible que existan normas y acuerdos aún sin un poder común y, con ello, que pueda existir un orden relativamente pacífico entre las unidades que componen ese estado de naturaleza, que en las relaciones internacionales son los Estados.

Es posible pensar que existen mecanismos de convivencia entre las personas no necesariamente sustentadas en la fuerza o el dominio: “y así [lo entenderá] quien no se proponga dar justa ocasión a que se piense que todo gobierno en el mundo es producto exclusivo de la fuerza y violencia, y que los hombres no viven juntos según más norma que las de los brutos”, dado que la implicancia

de ese pensamiento es que “el más poderoso arrebató el dominio, sentando así la base de perpetuo desorden y agravio, tumulto, sedición y revuelta” (Locke, 1963: 3).

El estado de naturaleza en Locke es tal que las leyes de naturaleza, inscriptas en la razón, ordenan la vida en común, donde los individuos las respetan y conviven. Al menos durante un cierto tiempo. Es un estado de completa libertad e igualdad, como en Hobbes, pero desde la mirada del autor bajo análisis “tiene el estado de naturaleza ley natural que lo gobierne y a cada cual obligue; y la razón, que es dicha ley, enseña a toda la humanidad [...] que siendo todos iguales e independientes, nadie deberá dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones” (Locke, 1963: 5).

Se desprenden de allí dos consideraciones importantes: en primer lugar, existen posesiones, es decir, hay propiedad privada<sup>17</sup> en el estado de naturaleza. Propio del pensamiento liberal, se le está dando preeminencia por sobre la comunidad política o el Estado. Por otra parte, la concepción de la naturaleza del hombre no es negativa, los seres humanos no son malos y ávidos de poder como en el realismo clásico, sino que se considera que cumplen con las prerrogativas naturales inscriptas en cada uno mediante razón. A quien no lo haga, cualquier hombre tiene derecho a castigarlo por su transgresión de las leyes que rigen el bien de toda la humanidad.

---

<sup>17</sup> La propiedad se justifica como natural a partir del propio cuerpo, que pertenece a cada uno sin discusión. En ese marco, todo trabajo realizado por el hombre, al ser una extensión de su cuerpo, de sus manos que producen, se convierte en propiedad de quien lo realizó. “Aunque la tierra y todas las criaturas inferiores sean a todos los hombres comunes, cada hombre, empero, tiene una ‘propiedad’ en su misma ‘persona’. A ella nadie tiene derecho alguno, salvo él mismo. El ‘trabajo’ de su cuerpo y la ‘obra’ de sus manos podemos decir que son propiamente suyos. Cualquier cosa, pues, que él remueva del estado en que la naturaleza le pusiera y dejara, con su trabajo se combina y, por tanto, queda unida a algo que de él es, y así se constituye en su propiedad.” (Locke, 1963: 15)

Por un lado, los idealistas apelarán a esta mirada del estado de naturaleza en las relaciones internacionales, que permite una cierta convivencia y cooperación, aun cuando el peligro de guerra esté presente porque algunos de los miembros violen las normas internacionales y no exista autoridad capaz de arbitrar y castigar. La fuerza de cada Estado existe y está disponible para ser usada, pero es posible aspirar a la paz. Y aquí tendrá Kant una influencia central con su propuesta de *paz perpetua* a través de una federación de Estados.

Según los artículos propuestos por Kant (1998: 14), la *paz perpetua* es posible solo entre *repúblicas*; esta es la precondición para la existencia de acuerdos entre los pueblos. La paz no viene dada, porque en el estado de naturaleza la amenaza de la guerra es permanente, entonces así como el contrato social de todos los individuos con cada uno es necesario para salir del estado de naturaleza y acordar la creación del Estado (de una autoridad común que tenga el monopolio de la fuerza legítima y con ello la capacidad de castigar), la paz necesita, también, ser instaurada.

Pero solo los Estados republicanos tienen las precondiciones para respetar a los otros pueblos, porque

La constitución republicana es aquella establecida de conformidad con los principios, 1.º de la libertad de los miembros de una sociedad (en cuanto hombres), 2.º de la dependencia de todos respecto a una única legislación común (en cuanto súbditos) y 3.º de conformidad con la ley de la igualdad de todos los súbditos (en cuanto ciudadanos): es la única que deriva de la idea del contrato originario y sobre la que deben fundarse todas las normas jurídicas de un pueblo. (Kant, 1998: 15)

Y en ese marco es la única que incorpora y sostiene estos principios de igualdad legal, libertad y apego a la constitución y las leyes; por lo que solo este tipo de Estado puede hacer extensivo el respeto por esos principios a

otros pueblos iguales. Esta será la base para muchas de las propuestas liberales contemporáneas de las RR. II., como la tesis de la paz democrática o la intervención humanitaria, ya que se supone que estos principios liberales y republicanos constituyen valores universales a partir de los cuales es posible una “vida buena”.

Ahora bien, para no permanecer en estado de naturaleza entre los Estados es necesario crear, mediante acuerdo mutuo, un derecho de gentes. Este derecho internacional regula las relaciones entre los pueblos y respeta una serie de principios morales. El paso más avanzado sería el derecho cosmopolita, la creación de un Estado universal, que Kant desestima para el mundo contemporáneo a su análisis. Estos tres tipos de derechos: el político, que funda el Estado mediante contrato; el de gentes; y el cosmopolita son tres formas concéntricas de la constitución civil (Kant, 1998: 15).

Kant incorpora al análisis internacional la moral, imperativos morales comunes a los pueblos “civilizados” y que fundamentan la paz:

Y, no obstante, la razón, desde el trono del máximo poder legislativo moral, condena la guerra como una vía jurídica y convierte, en cambio, en un deber inmediato el estado de paz, que no puede establecerse o garantizarse, ciertamente, sin un pacto entre los pueblos: tiene que existir, por tanto, una federación de tipo especial a la que se puede llamar la federación de la paz (*foedus pacificum*). (Kant, 1998: 24)

La paz es un deber, de acuerdo con Kant (1998), un fin moral al que la razón nos insta. No se les pide a los Estados que renuncien a su autonomía bajo un poder común, sino que acuerden principios de convivencia. Guiados por la moral, que es inmanente al hombre a través de la razón, y apoyados por la naturaleza, pueden los pueblos libres crear y sostener la paz. Un elemento central para esto es

el comercio, es decir, la interdependencia creada entre los pueblos por los intercambios económicos y la necesidad de adquirir y producir bienes, que Kant entiende que es una necesidad dada por naturaleza: “Se trata del espíritu comercial que no puede coexistir con la guerra y que, antes o después, se apodera de todos los pueblos” (Kant, 1998: 41).

Es importante el rol que ocupa lo económico-comercial en relación a lo político y, como veremos, esto será una base esencial del pensamiento liberal actual en defensa de la globalización neoliberal. Mientras el realismo trata de centrar el entendimiento de lo internacional desde la política, exclusivamente, sin otras consideraciones, el liberalismo hace retroceder al Estado y la política (como fuente inevitable de la amenaza de guerra constante) y en su lugar aparecen la moral y la economía como ejes de articulación interestatal.

Ambas perspectivas resultan restrictivas y limitadas para analizar la realidad internacional y la seguridad, especialmente porque considerar las estructuras económicas sin la decisión obligatoria, que solo puede ser política, es una limitante a las capacidades colectivas de construcción común y del respeto de visiones divergentes en ese proceso; de igual modo, centrar el análisis internacional exclusivamente como campo de la praxis estatal niega el papel fundamental que ha jugado para las relaciones mundiales el crecimiento incesante del modelo de producción capitalista, del mercado y las funciones desiguales asignadas en él como fuente de poder internacional.

Si bien las concepciones idealistas se hicieron fuertes a partir del período entreguerras y dieron origen a la disciplina de las RR. II., antecedentes importantes del enfoque se asocian fuertemente a los movimientos pacifistas. Las primeras regulaciones, acordadas entre potencias, para la

guerra data de mediados del siglo XIX; en ese momento aumentarán las presiones de los pacifistas y surgirá una serie de acuerdos y reglamentaciones a ser aplicados durante la guerra (*Ius in bello*). La primera Conferencia de Paz se celebra en La Haya en 1899 y la segunda en importancia en 1907. Ambas buscaron codificar el Derecho de la Guerra clásico. En la Conferencia de 1907, se revisó y amplió lo establecido en la primera: “aprobó catorce convenios entre los que destaca el IV Convenio sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestres y su Reglamento”. En 1906 se produjo el Convenio de Ginebra “para aliviar la suerte corrida por los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña” (ver sitio oficial de la Cruz Roja España).

Sin embargo, el auge de estas concepciones se da a principios del siglo XX y, más marcadamente, luego de la Gran Guerra. Las consecuencias terribles del uso de determinadas armas químicas, la condición a la que sometieron a las poblaciones civiles y el nivel de destrucción alcanzado dieron lugar a la concreción del Derecho Internacional Humanitario. Se aprueban los convenios de Ginebra en 1929 “para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña y el relativo al trato de los prisioneros de guerra” (Cruz Roja España). Todos estos acuerdos previos serán codificados en 1946 como derecho humanitario, el cual rige hasta la actualidad.

Las consecuencias de la Primera Guerra permitieron también el surgimiento de acuerdos para renunciar al uso de la fuerza en las RR. II. o bien para regular su posibilidad bajo el principio de *seguridad colectiva*.

En los 14 puntos del presidente de EE. UU., Wilson, para la creación de una Sociedad de Naciones post Primera Guerra, vemos el pensamiento liberal moderno plasmado en propuestas concretas en el siglo XX.

Estos puntos expresaban una serie de principios para las relaciones internacionales: la transparencia en los asuntos de gobierno aún para las relaciones exteriores; el ajuste de la situación colonial conllevaba el derecho a la *libre determinación de los pueblos*, que se planteó en concreto para algunos Estados europeos (fin de los imperios como Austria-Hungría e Imperio Otomano) y tutela de la comunidad internacional sobre los mandatos coloniales hasta tanto esos pueblos “estuvieran en condiciones de autogobernarse”; desarme limitado; libre comercio; acuerdo internacional para la seguridad y sus respectivas garantías recíprocas. La creación de una organización internacional multilateral para ello se plasma en el punto número 14: “Deberá crearse una Sociedad general de las Naciones en virtud de acuerdos formales, que tenga por objeto ofrecer garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes estados” (ver sitio web Historia del Siglo XX).

La creación de una Sociedad de Naciones buscaba la cooperación y el entendimiento entre Estados, con la misión principal de preservar la paz y la seguridad. Si bien no se renunciaba al derecho de cada Estado a realizar la guerra, se consideraban determinados requisitos previos, como el intento de arbitraje o sometimiento al Consejo de la Sociedad. La guerra ya no era asunto exclusivo de los beligerantes sino de la Sociedad de Naciones toda (Moncayo, Vinuesa y Gutiérrez, 1981: 38).

Más allá del fracaso de la Sociedad, que no pudo evitar el estallido de la Segunda Guerra Mundial, sí prevalecerá el principio de *seguridad colectiva* para las relaciones internacionales; hasta hoy este es uno de los más importantes en Naciones Unidas y uno de los objetivos esenciales de su



existencia. La ONU, surgida de las cenizas del conflicto en 1945, intentará consolidar la *seguridad colectiva*. En general, puede entenderse como aquella que

[...] incluye valores comunes, semejanzas de expectativas en los intereses y promoción de instituciones internacionales. La seguridad colectiva está planteada con el fin de facilitar y promover la cooperación entre los estados para hacer frente a la situación de anarquía internacional y superar la carencia de una autoridad central supranacional. (Orozco, 2006: 172)

Entre los objetivos principales de la organización, se encuentran la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Esta vez sí se prohibía el uso de la fuerza arbitrariamente e individualmente por un Estado y, asimismo, la amenaza de su uso, salvo por legítima defensa y hasta tanto Naciones Unidas tomara parte en el conflicto. Es el Consejo de Seguridad quien decide si hay una amenaza a la paz, quebrantamiento o acto de agresión y es quien toma las medidas en nombre de la comunidad internacional.<sup>18</sup>

Lo cierto es que el Consejo de Seguridad otorga un poder diferencial a las potencias vencedoras de la Segunda Guerra, siendo sus miembros permanentes y contando con un derecho a veto que implica anular cualquier decisión si uno de ellos se opone a una disposición de fondo, ya que requiere la aprobación unánime de los cinco miembros permanentes (EE. UU.; Gran Bretaña; Francia; Rusia (antes URSS); China).

Es importante señalar, entonces, que este enfoque no niega la anarquía internacional ni quita centralidad al Estado en las definiciones de la seguridad, pero busca elementos que puedan minimizar el conflicto, potenciar la

---

<sup>18</sup> Para un análisis detallado ver Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <https://goo.gl/Sh13pT>.

paz y el entendimiento mutuo entre países. Para ello es central la voluntad de los Estados para acordar esos mecanismos.

Durante la Guerra Fría, dada la paralización del funcionamiento del Consejo de Seguridad, los principios idealistas fueron retomados por los Estudios para la Paz, principalmente desde Europa: control y limitación de armamentos, negociaciones, acuerdos entre las superpotencias o desarme serían algunas de sus propuestas. En estos prevalecerá una mirada sobre el sistema internacional en su conjunto, más allá de los intereses individuales de cada Estado, contemplando las preocupaciones de toda la humanidad, especialmente frente a la posibilidad de una catástrofe nuclear y la peligrosidad de la carrera armamentista.

En general, se puede afirmar que el idealismo/liberalismo en RR. II. defiende el progreso indefinido, que incluye el comercio libre entre los pueblos, una moralidad universal de todos los seres humanos inscriptos en la razón, y principios político-jurídicos de validez universal (libertades civiles y políticas), y que este conjunto de principios y necesidades mutuas lleva a la cooperación y la paz. Se deben establecer las condiciones para instaurar la paz, tal como proponía Kant.

En ese marco, la *seguridad colectiva* es un compromiso multilateral defensivo entre Estados para enfrentar cualquier agresión o quebrantamiento de la paz, y está dirigida hacia cualquier ataque que se produzca dentro de la comunidad. La actuación prevista es *ex post*; una vez producida la agresión o amenaza, se buscará neutralizarla mediante la acción común (Barrios, 2009: 329).

En la bibliografía específica se realiza una distinción entre *seguridad colectiva* y *defensa colectiva*. Mientras que la primera supone un acuerdo político y legal que obliga a

los Estados miembros a defender la integridad individual de cada uno de ellos, al interior del grupo de Estados signatarios, la defensa colectiva significa acción común frente a una agresión externa al grupo de miembros que realizaron el acuerdo; el ataque debe provenir del exterior al conjunto signatario (Ver Cohen, 2001; Hardy, 2003).

La aparición de tratados tendientes a la seguridad colectiva es un primer resquebrajamiento al sistema westfaliano, toda vez que en este, desde sus orígenes, se contemplaba la guerra como un instrumento legítimo de los Estados cuya decisión era de carácter individual.

El liberalismo internacionalista sufrirá reacomodos y se bifurcará. Esas modificaciones se irán analizando a través de las diferentes vertientes de la seguridad. Permanecerá, de todos modos, una base común de pensamiento que Burchill et al. (2005: 55) entienden como continuidad de los principios de la Ilustración. Los pilares del liberalismo serían, de acuerdo con esos autores, gobierno limitado y racionalidad científica, con la creencia en la libertad del individuo frente a la arbitrariedad del poder, la persecución y la superstición. Las orientaciones son hacia la democracia y el constitucionalismo, la libertad política y las garantías o derechos individuales mediante la ley, incluyendo la igualdad ante esta última. Esas libertades individuales contienen especialmente la competencia individual en la sociedad civil y la economía de mercado como la mejor forma para el logro del bienestar.

Planteado esto, es interesante volver al realismo para ver las críticas que realiza a este pensamiento "idealista". De acuerdo con Morgenthau, para los liberales las relaciones entre naciones no son diferentes de las relaciones entre los individuos sino, tan solo, relaciones entre individuos a gran escala. Esto tiene una significación específica: el mismo orden interno que se logró a través de la

instauración de repúblicas y democracias, con base en el liberalismo, se considera la clave para pensar las relaciones entre Estados.

Existe, para el pensador realista, una negación de la política por parte del liberalismo que ha asociado la política de poder con la aristocracia y el absolutismo. En ese sentido, los liberales igualarían la diferencia entre guerra y paz con la distinción entre violencia autocrática y racionalidad liberal, respectivamente. Las repúblicas en el siglo XIX, las democracias a partir del XX, no libran guerras entre sí porque comparten principios comunes, una ética que respeta la libertad y el desarrollo individual. La contradicción principal del enfoque liberal que se retoma aquí como válida por su actualidad interpretativa es expresada por el autor realista de la siguiente manera:

Así, se condenan necesariamente a las guerras aristocráticas y totalitarias. Cuando, por otra parte, se propone el uso de las armas para llevar las bendiciones del liberalismo a pueblos que todavía no lo disfrutaban o para protegerlos de agresiones despoticas, el fin justo sirve para justificar métodos, de otro modo condenados. (Morgenthau, 1990: 22)

Como iremos exponiendo a lo largo de este libro, esta creencia en “llevar las bendiciones del liberalismo” a otros pueblos, que no casualmente se ubican en la Periferia, es una característica persistente en las políticas exteriores de las potencias occidentales y hoy puede identificarse como dispositivo fundamental de justificación para la aplicación de la visión hegemónica en seguridad internacional. A esto debe contraponerse otro principio, surgido a la par de la seguridad colectiva: el de *autodeterminación de los pueblos*, que será un derecho largamente reclamado por la Periferia y, para el objeto de estudio de este libro, un componente de suma importancia para pensar la seguridad desde y en Suramérica.

### 1. 1.3. Seguridad cooperativa: la propuesta neoliberal

Antes de iniciar un desarrollo de esta categoría, es necesario retrotraerse a los debates interdisciplinarios y a los cambios ocurridos a nivel internacional desde la década de 1970. Si bien el mecanismo de la *seguridad cooperativa* se consolida como posible en la década de 1990, es imprescindible recorrer esos cambios y sus explicaciones teóricas, ya que serán las fuentes que harán posible su aparición.

A partir de la década de 1970, una serie de modificaciones en el modelo de desarrollo de los países centrales generará una transnacionalización creciente de la economía. Desde la denominada crisis del petróleo, comienza a extenderse la crisis del *estado de bienestar* (manifiesta desde fines de la década anterior), que implicaba un rol activo del Estado en la regulación de los mercados nacionales. Expansión de empresas multinacionales, sistema financiero internacional con capacidad de acción global, creciente importancia del comercio mundial serán manifestaciones de este cambio, que tendrá como componente fuerte un salto tecnológico en lo que refiere a las tecnologías de la información y la comunicación.

Según Hobsbawm (1994), la historia de los veinte años que siguieron a la crisis de 1973 es la crisis de un mundo que perdió el rumbo y que se deslizó a la inestabilidad: “Las décadas de crisis fueron la época en la que el estado nacional perdió sus poderes económicos” (1994: 467).

Esto permite introducir las alteraciones generadas en las RR. II. La década de 1970 estará marcada por la denominada *détente* en las vinculaciones entre las superpotencias. El fracaso y gran costo sociopolítico de la guerra de Vietnam, la crisis económica y la creciente competencia productivo-comercial con los aliados políticos como Alemania y Japón, llevará a EE. UU. a un replanteo de su política exterior. La propuesta del Secretario de Estado

del gobierno de Nixon, Kissinger, será disminuir la carrera armamentista y el antagonismo con la URSS en las cuestiones estratégicas, involucrando mayor comercio y entendimiento como modo de lograr estabilidad en el sistema internacional.

En términos teóricos, en las RR. II. en respuesta a estos cambios y también bajo la preocupación de una pérdida de hegemonía de EE. UU. en el mundo, surgirá el Tercer Debate. Contra el paradigma estadocéntrico o tradicional liderado por el realismo, aparece el paradigma transnacionalista o de la interdependencia. Desde un enfoque neoliberal, la *teoría de la interdependencia* intentará dar cuenta de las modificaciones producidas en el mundo y el creciente rol de nuevos actores que introducen renovados temas a la realidad internacional.

Keohane y Nye alegarán que frente a determinadas problemáticas transnacionalizadas, de progresiva importancia, el Estado por sí solo no puede afectarlas; además, la mera acumulación material de fuerzas no es garantía de poder y capacidad en un mundo crecientemente interdependiente. Desde este punto de vista, las categorías clásicas del realismo no sirven para explicar o guiar las políticas exteriores dadas las transformaciones producidas, ya que el Estado está siendo eclipsado por actores no territoriales como las corporaciones multinacionales, las organizaciones internacionales y los movimientos sociales transnacionales (Keohane & Nye, 1988: 15).

La interdependencia es dependencia mutua. Estos efectos también incluyen costos recíprocos, pero estos no se dan en condiciones de igualdad, sino de asimetría.

En ese marco, el poder militar no tiene nada que ofrecer; para la teoría de la interdependencia, el poder se concibe en términos de control de los resultados. Hay

que tener en cuenta la influencia real del actor sobre los patrones de resultados, su potencial para afectarlos (en el conjunto de flujos que vinculan las sociedades).

En este sentido, los autores reconocerán tres características centrales de la interdependencia compleja: 1) Canales múltiples: las sociedades están conectadas por nexos formales e informales entre agencias gubernamentales, elites y organizaciones transnacionales (como bancos o empresas). Existen relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. 2) La agenda de las relaciones internacionales está compuesta por múltiples temas que no tienen orden jerárquico; la seguridad militar no domina la agenda. Eliminan la distinción entre *High* y *Low politics*, afirman que se vuelve borrosa la línea divisoria entre lo interno y lo internacional. 3) Cuando predomina la interdependencia compleja la fuerza militar no es utilizada contra otro Estado de la región. De allí la importancia de los procesos de integración y de los regímenes internacionales (Keohane & Nye, 1988: 41).

En ese mundo interdependiente, los regímenes internacionales tienen un papel muy importante: “las relaciones de interdependencia a menudo ocurren dentro de –y pueden ser afectadas por– redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos” (Keohane & Nye, 1988: 35).

Es por ello que cobra relevancia contar con instrumentos de poder diferenciados, de acuerdo al área problemática de que se trate, para conseguir manipular la interdependencia. La categoría que se utilizará para entender estas otras herramientas se denomina “poder blando”, diferenciado del poder duro asociado estrictamente a lo militar y los recursos disponibles; para ello, toma en

consideración la cultura, el apoyo internacional a los propios valores y la capacidad de negociación, es decir, un conjunto de recursos intangibles.

Para la década de 1980, este debate interparadigmático se reconvertirá en el debate denominado “Neo-Neo”. El realismo va a responder a estos planteos y las modificaciones en el sistema internacional reafirmando principios básicos, pero intentando adaptar la visión clásica, a través de propuestas científicas y de la revitalización de la importancia de la estructura por sobre los agentes; pasará a ser conocido en la literatura especializada como neorealismo. Esta segunda parte del Tercer debate implica que ya no será interparadigmático, porque los principales exponentes de la teoría de la interdependencia (Keohane & Nye, 1988) renunciaron a la idea de presentar un paradigma alternativo y aceptaron la complementariedad de ambas teorías.<sup>19</sup>

En 1979, Waltz publica *Teoría de la Política Internacional* y con ello se inaugura un nuevo enfoque realista. Básicamente, el autor buscará en primer lugar dotar de mayor científicidad a la teoría borrando toda huella filosófica. No es posible conocer la naturaleza humana pero sí es factible establecer leyes que expliquen el funcionamiento del sistema internacional y las relaciones interestatales. Retiene del realismo clásico la caracterización de ese sistema como anárquico, sostiene al Estado como el actor principal y mantiene la concepción de este como unidad racional y autónoma que busca garantizar sus intereses nacionales.

---

<sup>19</sup> Ver Salomón (2002). Allí la autora, como otros estudiosos de las RR. II., entenderá que el debate Neoliberalismo-Neorealismo da lugar al Cuarto Debate. Para la presente obra, es la conclusión de ese Tercer debate y su síntesis en el *mainstream racionalista* lo que dará lugar a un Cuarto a partir de posturas post-positivistas.



Esto es universal, esa es la forma en que los Estados han actuado y actúan en sus relaciones mutuas. El poder seguirá siendo una categoría analítica principal.

Ahora bien, el autor neorrealista correrá la explicación de la realidad internacional desde las unidades del sistema hacia un centramiento en la estructura anárquica que, Waltz (1979) entiende, condiciona y determina a las unidades. Lejos de la filosofía y la teoría política, será la teoría microeconómica la que sirva de sustento al neorrealismo. Así como el mercado condiciona las expectativas racionales del individuo económico (*homo oeconomicus*), la estructura anárquica internacional lo hará con los Estados en tanto unidades racionales; aun cuando ambos (el mercado y la anarquía) existan a partir de la interacción de los individuos (económicos en el mercado, políticos en el sistema internacional).<sup>20</sup> Para ello, la teoría de la acción racional será un modelo explicativo.<sup>21</sup>

Keohane (1982) propondrá, a partir de los planteos neorrealistas, una nueva perspectiva que puede ser entendida como complementaria y focalizada en las institucio-

---

<sup>20</sup> Ver Salomón (2002), Kepa Sodupe (2003) y Burchill et. al. (2005).

<sup>21</sup> La Teoría de la acción racional proviene de la economía y será ampliamente difundida en la Teoría Política y el Análisis de Políticas Públicas. Da cuenta de una lógica específica de los actores en sus interacciones mutuas, es racional con arreglo a fines (Weber, 1983): está basada en un análisis individual y egoísta costo-beneficio centrado en aquello que el individuo definió como interés. Esto supone información absoluta sobre las condiciones y alternativas entre las que tiene que elegir el individuo cuyo cálculo de mayor beneficio a menor costo le permite tomar la opción más eficiente. Se trata de cálculos estratégicos hechos por los agentes y supone individualismo metodológico y cálculos casi matemáticos (exactos) en las ciencias sociales. "El hecho es que la conducta racional (como acción instrumental maximizadora) parece predeterminada en nuestros rasgos culturales de manera universal. La definición se reduce a dos condiciones. Conductas instrumentales en las cuales existe intransitividad entre las elecciones (que si preferimos  $a$  a  $b$  y  $b$  a  $c$ , entonces preferimos  $a$  a  $c$  y nunca, entonces,  $c$  a  $a$ ), y estas cumplen con el requisito de completud (es decir, que la información sobre las alternativas está disponible al momento de las decisiones)" (Vidal, 2008).

nes internacionales, que el autor denominó neoinstitucionalismo liberal. La teoría microeconómica y la teoría de los juegos serán dos bases de sustento de su estudio; en ese sentido, compartirá modelos con Waltz. La propuesta del neoliberalismo (como será más comúnmente conocida en la bibliografía) parte de aceptar las premisas básicas del neorrealismo, pero enfatizará otros aspectos no vinculados a la confrontación sino a la cooperación.

Lo que interesa al neoliberalismo es cómo, aún en condiciones de anarquía, los actores pueden cooperar y crear instituciones internacionales dentro de las cuales –y a través de su participación en ellas– esos actores, principalmente los Estados, pueden modificar sus expectativas e intereses (Salomón, 2002).

La propuesta de Keohane será unificar las teorías o enfoques en un modelo de investigación que incluya ambos aspectos, la competencia y la cooperación, dentro de un mismo marco analítico (Ibíd.).

Un primer consenso entre ambas perspectivas lo constituirán los regímenes internacionales, la aceptación de su importancia y una definición común que será dada por Krasner (1983): “Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales”.

Para el neoliberalismo, estos regímenes mitigan la anarquía mientras que para el neorrealismo esta es inmutable y un régimen es siempre precario. Waltz (1979: 126) lo define de esta manera: “In anarchy, security is the highest end. Only if survival is assured can states safely seek such other goals as tranquility, profit, and power”. Ni siquiera el poder, como decían los realistas clásicos, constituye el

principal objetivo, sino su posición en el sistema, por eso la estructura anárquica condiciona a los Estados a tender siempre al balance de poder, al equilibrio.

En la década de 1990, la conjunción entre neorrealismo y neoliberalismo constituirá el *mainstream racionalista* de la disciplina. Esta corriente principal compartirá un programa de investigación, una misma concepción de la ciencia y el punto de partida desde la premisa de anarquía del sistema, investigando dentro de ella la posibilidad de la cooperación y las instituciones (Sodupe Corcuera, 2003: 57).

Se trata para los racionalistas de un enfoque teórico que Cox (2014: 133) define como “*problem-solving theory*” y que toma el sistema internacional y las estructuras como dadas.

La fortaleza del enfoque de solución de problemas reside en su habilidad para fijar límites o parámetros en un área del problema y en reducir su formulación a un número limitado de variables que pueden ser objeto de un examen relativamente exhaustivo y preciso. La asunción de *ceteris paribus*, sobre la cual este tipo de teorización está basada, hace posible llegar a la formulación de leyes o regulaciones que parecen tener validez general. (Cox, 2014: 133)

Desde una visión crítica, esto será un punto fundamental a cuestionar del *mainstream racionalista* dado que elimina toda posibilidad de cambio sustantivo en la estructura del sistema, al suponerla inmutable y con las mismas reglas a través de la historia.

La Posguerra Fría dio lugar al reforzamiento de las tendencias de la transnacionalización con la mundialización o globalización de la economía, el fin del orden bipolar y de la primacía de lo estratégico-militar nuclear. En ese contexto, la seguridad empieza a ser definida con nuevos parámetros.

Los antecedentes de la *seguridad cooperativa* están situados en Europa durante la distensión, que libró de tensiones y presiones a ese continente. Fue la CSCE (Conference on Security and Co-Operation in Europe), instituida en 1975, la que promovió acuerdos de seguridad entendidos como proceso de cooperación en un marco amplio de integración (ver sitio oficial).

El segundo antecedente importante es el *Informe de la Comisión Palme* de Naciones Unidas de 1982. Allí aparece la noción de *seguridad común* para afirmar que, en un mundo de interdependencia creciente, ningún Estado unilateralmente está en condiciones de enfrentar los diversos peligros, llamando a un entendimiento y colaboración entre ellos. Distingue niveles de seguridad (nacional, regional, internacional) que necesitan ser atendidos en conjunto y, además, plantea que la seguridad no es un término absoluto sino relativo (Ver López, 2003; Krause & Williams, 2002; De la Lama, 1998).

Con respecto a la *seguridad cooperativa*, interpretamos que está imbuida de los planteos del neoliberalismo dado que se sustenta en la posibilidad de crear regímenes regionales de seguridad. El objeto referente seguirá siendo el Estado, pero con parámetros colaborativos y no competitivos; en ese sentido puede concebirse como continuidad con los principios liberales clásicos.

Los aportes teóricos más significativos surgirán a principios de la década de 1990 con las publicaciones de dos libros, uno de Nolan (1994) y otro de Carter, Perry y Steinbruner (1992), ambos con gran repercusión.

Nolan se aleja del idealismo clásico, dejando en claro que la propuesta de seguridad cooperativa no se basa en la posibilidad de la armonía absoluta de intereses en la arena internacional, el desarme o el fin del conflicto, sino que

propone, preservando la idea de la anarquía, un compromiso entre los Estados para la prevención de la agresión y de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Se trata de una seguridad basada en la colaboración en vez de la disuasión o la contención: “Cooperative engagement is a strategic principle that seek to accomplish its purposes through institutionalize consent rather than through threats of material or physical coercion” (Nolan, 1994: 4). Lo cierto es, dirá Nolan, que los viejos instrumentos ya no pueden responder a estos nuevos desafíos.

Bajo estas condiciones, la *seguridad cooperativa* es una propuesta que, en primer lugar, reemplaza la preparación para contrarrestar amenazas por la *prevención*, y sustituye la disuasión de una posible agresión con acciones que convierten la preparación para la agresión en algo más difícil. En ese sentido, es un modelo de relacionamiento que se toma del orden interno del Estado donde los conflictos pueden ocurrir pero dentro de un marco normativo y con procedimientos regulados (Nolan, 1994: 5).

Difiere de la seguridad colectiva porque esta busca una acción *ex post*, una vez producido el ataque o agresión, mientras que la cooperación en seguridad busca un ambiente preventivo, donde la agresión no puede llevarse a cabo o en todo caso no puede ser desplegada exitosamente, es decir, busca garantías *ex ante*. Lo común entre ambas propuestas es que están pensadas para la acción al interior de la organización o grupo de Estados participantes, *entre* ellos, aunque por supuesto no descartan acciones comunes en caso de ataque externo.

El objeto de la seguridad siguen siendo los Estados, desde la perspectiva de conjunto de los participantes en el proceso colaborativo, y pretende ser un modelo que pueda extenderse a nivel internacional. El objeto último es una sociedad internacional más pacífica.

En relación a las amenazas, dado que la posibilidad de ataque externo de otro Estado es más débil, se reconoce una serie de nuevas fuentes de peligro comunes, entre ellas la degradación del medio ambiente, la proliferación de armas de destrucción masiva, la violación a los derechos humanos, y la posibilidad de crisis económicas que produzcan estragos y desestabilización.

Las herramientas las analizaremos a partir de la definición de seguridad cooperativa dada por Evans, ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia, en 1994: “búsqueda de fórmulas de consulta en vez de confrontación, seguridad y confianza en lugar de disuasión, transparencia en vez de ocultamiento, prevención en vez de corrección, e interdependencia en vez de unilateralismo” (De La Lama, 1998; Cohen, 2001).

Primariamente, se propone que, entre los Estados que decidan iniciar un proceso cooperativo, se debe generar confianza mutua. Para ello, la cuestión de la transparencia es esencial. Esto significa que los participantes comparten información sobre sus fuerzas militares, cantidad, adquisiciones y desarrollos tecnológicos. También incluye la renuncia a la utilización de armas de destrucción masiva, ya sean nucleares, biológicas o químicas.

Impulsa la creación de mecanismos para la prevención de crisis y para el manejo pacífico en caso de surgimiento de las mismas, la colaboración de las FF. AA. de los Estados miembro en ejercicios conjuntos, capacitaciones comunes, participación en procesos de mantenimiento de la paz, interoperabilidad militar entre ellas, información y comunicación permanente, cooperación en caso de desastres naturales y educación para la paz compartida.

En pasos más avanzados, se considera la creación de una fuerza militar multilateral que pueda accionar para prevenir o actuar en conflictos, no solo con actores exter-

nos sino también al interior de los Estados miembros. También se contemplan el control y la limitación de armamentos (ver De La Lama, 1998).

La seguridad cooperativa, y de igual manera la seguridad común, reconocen que esta no es un juego suma cero donde las ganancias solo puede obtenerlas un Estado (un solo jugador) en detrimento de todos los demás. Para el realismo, a medida que un actor aumenta su poder y su capacidad disuasiva, proporcionalmente, disminuyen estas condiciones en los demás. Desde la base de la interdependencia y el neoliberalismo institucional, las ganancias son compartidas: en un proceso de creación de regímenes internacionales de seguridad, todos los actores participantes ganan, dado que aumentan en simultáneo la protección de su territorio y población.

Hasta aquí, la seguridad cooperativa ampliaba la noción de seguridad en términos horizontales, es decir, de acuerdo con los temas que debían incorporarse en la misma más allá de lo estrictamente estratégico. En la década siguiente, Cohen buscará extender la seguridad cooperativa verticalmente, incorporando la noción de anillos de seguridad desde el individuo hacia la comunidad internacional.

Pensemos que, para 2001, la *seguridad humana* ya estaba consolidada en el debate internacional y en las organizaciones intergubernamentales, iba creciendo la importancia de considerar la seguridad del individuo: “La seguridad individual es sinónimo de Seguridad Humana y Derechos humanos” (Cohen, 2001: 2).

Para ser efectiva, la seguridad cooperativa deberá extenderse al interior y al exterior del espacio donde ha sido establecida. Hacia adentro, para considerar a los individuos y sus necesidades de seguridad; hacia afuera, para la promoción y proyección de estabilidad a las áreas adya-

centes, dado que los conflictos en esos Estados pueden afectar a los miembros del régimen de seguridad establecido (Cohen, 2001: 7). El autor explícitamente habla de la OTAN, contando su reestructuración en la década de 1990 como una adaptación a la seguridad cooperativa y entendiendo que esta organización debe poder *intervenir* en espacios externos a sus Estados parte, para garantizar la estabilidad internacional y la seguridad al interior. El caso de Libia en los últimos años, donde la intervención de la OTAN se realiza en nombre de principios democráticos y estabilidad de los países adyacentes a Europa, demuestra la importancia creciente que el liberalismo ha obtenido en la política exterior del Centro.

Cohen considera círculos concéntricos de seguridad cooperativa, desde su núcleo hacia el borde: Seguridad Individual, Seguridad Colectiva, Defensa Colectiva, Promoción de la Estabilidad.

Acorde al pensamiento liberal, un supuesto básico de esta seguridad cooperativa es la democracia, el núcleo que permite un proceso de seguridad cooperativa es la existencia, en su seno, de Estados con democracias liberales compartiendo valores comunes. Solo este tipo de Estados pueden ser lo suficientemente confiables porque garantizan y fortalecen los derechos humanos (Cohen, 2001: 11).

Conforme también a los principios liberales internacionalistas es su aceptación de la necesidad de intervención económica, militar o política para promover la estabilidad del sistema, afirmando que esta debe ser cuidadosamente regulada y solo considerada en términos multilaterales.

Si bien Cohen intenta ampliar verticalmente la seguridad cooperativa, el objeto central sigue siendo el Estado, ya que cualquier extensión de la seguridad tendrá a aquel como núcleo y es pensada a partir de las herramientas con



que cuenta para la acción. Incorpora a su propuesta la *tesis de la paz democrática* que Doyle define como verdad a partir del estudio de casos: los Estados liberales son pacíficos entre sí y belicosos frente a quienes no lo son (Peñas, 1997: 121). De allí la hipótesis que la extensión de democracias en el mundo terminará haciendo de este un lugar pacífico y, por tanto, habilita la defensa de diversas formas de intervención ante crisis humanitarias o violaciones masivas a los derechos civiles y políticos.

Es posible observar que parte de los parámetros básicos de seguridad cooperativa se están produciendo en América del Sur como parte de las dinámicas de seguridad común, ya que una serie de medidas de confianza mutua, transparencia, interoperabilidad militar y resolución pacífica de los conflictos se ha puesto en juego desde procesos de integración.

#### 1. 1.4. Seguridad societal y seguridad comunitaria

De acuerdo con lo descrito hasta aquí, las ampliaciones de la seguridad mantienen como sujeto destinatario al Estado y lo hacen desde concepciones materialistas y objetivistas, entendiendo que las amenazas son concretas e identificables de manera objetiva y los medios para enfrentarlas se centran en el énfasis de las capacidades militares (recursos materiales), ya sea desde una lógica competitiva o cooperativa para su uso.

Las dos vertientes que se describen en esta sección se distinguen por una expansión vertical de la seguridad al incorporar otros objetos referentes, o bien porque, epistemológicamente, apelarán a elementos intersubjetivos para entender las amenazas y las opciones frente a ellas, dando un sentido positivo a la construcción de seguridad. La *seguridad societal* puede ser concebida como antecedente de la *seguridad comunitaria* porque añade un componente

clave del constructivismo en RR. II., la identidad de los individuos y grupos sociales considerando la importancia de su papel para la conformación de comunidades.

El principal exponente de la seguridad societal en términos teóricos es Waeber, que a principios de la década de 1990 desarrolla el concepto. En general, será tomado por la Escuela de Copenhague en sus análisis de seguridad en la Posguerra Fría, grupo originalmente enfocado en los Estudios para la Paz en Europa.

Autores como Waeber o Buzan comparten con los enfoques de la seguridad cooperativa el punto de partida, esto es, los procesos de integración en seguridad producidos en Europa durante la Guerra Fría y ampliados luego de su finalización.

Como punto nodal de su análisis, se encuentra la incorporación a los estudios de seguridad clásicos, centrados en el Estado y lo estratégico-militar, otros elementos interdependientes y otros sectores, sin negar aquellos sino complementándolos a través de un nuevo marco comprensivo (Buzan, Waever & Wilde, 1998). Proponen diferentes niveles de análisis: por un lado, locaciones espaciales (regiones concretas como Europa o América del Sur) donde se den efectivamente complejos de seguridad; por otro, sectores definidos como tipos particulares de interacciones (políticos, económicos, sociales). Se trata de un enfoque multisectorial que permite la inclusión de diversos objetos referentes para la seguridad.

El autor mencionado definió la *seguridad societal* como “the ability of a society to persist in its essential character under changing conditions and possible or actual threats” (Waever et al., 1993 citado en Buzan & Hansen, 2009: 213).

Hasta ese momento, el Estado aparecía como el objeto referente para la seguridad política, la militar, la ambiental y la económica; pero con la propuesta de seguridad societal surge un nuevo objeto: la sociedad. Para los análisis internacionales de seguridad, la sociedad debe ser entendida como aquellas ideas y prácticas que identifican a individuos como miembros de un grupo. Societal “is the self-conception of communities and of individuals identifying themselves as members of a community” (Buzan, Waever & Wilde, 1998: 120).

En ese sentido, el concepto organizador de lo societal es la identidad y no siempre coincidirá con las organizaciones políticas de gobierno, el Estado o la nación. Las identidades varían en el tiempo y el espacio de acuerdo con los grupos de que se trate; en Europa, región para la cual se pensó originalmente, el concepto de nación coincide identitariamente con lo societal, pero en otras regiones esa identidad se vincula a cuestiones étnicas o religiosas.

La seguridad societal tiene que ver con las acciones tendientes a defender un nosotros. Las amenazas son estipuladas en tanto ponen en riesgo la supervivencia de la comunidad como tal. Los temas que comúnmente desafían las identidades comunitarias son: migraciones; competencia horizontal (influencias culturales y lingüísticas de una cultura vecina que va cambiando la propia identidad); competencia vertical (la comunidad deja de definirse por sus características típicas porque empieza a verse como parte de un proyecto mayor integrado o como un proyecto regional secesionista); despoblación (por causas de guerra, catástrofes naturales o políticas de exterminio una comunidad) (Buzan, Waever & Wilde, 1998: 121).

De acuerdo con Buzan y Hansen (2009: 213), la Escuela de Copenhague se posicionó como un punto intermedio entre los estudios tradicionales de seguridad y los Estudios

para la Paz. La seguridad societal limita los objetos referentes a dos unidades *colectivas*: el Estado o la sociedad; en cuanto a la base epistemológica, también intenta vincular aquellas amenazas materiales y concretas con elementos intersubjetivos para definir principalmente cómo una comunidad precisa su identidad. Lo central como herramienta para la seguridad societal será cómo responden las sociedades frente al mantenimiento o pérdida de la independencia cultural y su patrimonio, redefiniendo sus identidades al incorporar lo nuevo o bien cerrándose a lo diferente con una serie de dinámicas excluyentes.

El análisis que los autores proponen para vincular las diferentes interacciones de seguridad, incluida la societal, es en términos regionales, reconociendo que en la Posguerra Fría las relaciones internacionales mostraban una marcada tendencia a la regionalización. Por eso, se retoma un concepto acuñado por Buzan: el de *complejos de seguridad*, para observar la integración en diferentes espacios regionales donde multisectorialmente se aborda la vinculación entre distintas áreas de seguridad.

Estas regiones de seguridad son definidas Posguerra Fría como complejos heterogéneos: “It assumes that the regional logic can integrate different type of actors interacting across two or more sectors (e.g., states + nations + firms + confederations interacting across the political, economic and societal sectors)” (Buzan, Waever & Wilde, 1998: 16).

No hay, por parte de la Escuela de Copenhague, un abandono del enfoque estadocéntrico y estratégico militar de la seguridad sino que se impulsa un complemento a esta, considerando otros espacios y sectores como así también otros actores y herramientas.

Un paso más en los aspectos intersubjetivos que permiten definir identidades, intereses y amenazas provendrá del constructivismo. Esta opción de pensamiento crecerá a partir de 1990 y surgirá en EE. UU. No busca generar una nueva teoría general sino complementar los supuestos racionalistas y estadocéntricos con aportes de la sociología. Entiende que es fundamental, dados los cambios en la realidad internacional, recuperar la idea de una sociedad internacional con relaciones constitutivas interestatales y transnacionales (ver Reus Smith, 2005; Ruggie, 1998; Wendt, 2005; Adler, 1997). Para ello, sociólogos clásicos como Weber y Durkheim, y contemporáneos como Giddens y Beck, serán sus fuentes.

Contra el pensamiento neo-utilitarista, como define Ruggie (1998) al *mainstream racionalista*, que toma los intereses, las identidades y estructuras como *dadas*, es necesario enfrentar el cómo, el proceso por el cual se llegan a conformar identidades e intereses que determinarán las acciones de los actores.

Reus Smith sostiene que “constructivism is characterized by an emphasis on the importance of normative as well as material structures, on the role of identity in shaping political action and on the mutually constitutive relationship between agents and structures” (Reus Smith, 2005: 188, en Burchill et. al. 2005). Por ello, puede entenderse esta propuesta como un intermedio entre racionalistas y “reflectivistas” dado que no niegan la posibilidad de que la vinculación entre Estados se realice en base a un cálculo racional basado en sus intereses, pero lo cierto es que esos intereses y la estructura que enmarca las RR. II. se constituyen mutuamente en su interacción, se construyen socialmente a partir de la relación recíproca y dependen de los significados intersubjetivos que se les otorgue a ambos.

En palabras de Wendt (2005): “La distribución del poder puede que afecte siempre a los cálculos de los estados, pero la manera en la que lo hace depende de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas”. El constructivismo acepta la existencia de intencionalidades colectivas, de creencias intersubjetivas a diferencia del *mainstream racionalista* que solo ubica las ideas en la esfera individual.

Los factores normativos (internos y externos) moldean los intereses de los Estados, no son actores racionales pre-sociales con identidades o intereses autógenos e inmutables. Las ideas y valores prevaecientes colectivamente moldearán el accionar de los actores, las perspectivas que consideran viables o posibles en ese marco, pero cada uno de ellos tendrá identidades que se constituyen y transforman en su pertenencia a un todo social. La anarquía, afirma Wendt, es lo que los Estados hacen de ella, no es dada a priori sino que es una construcción social (ver Wendt, 2005; Reus Smith, 2005; Ruggie, 1998). Visualizan una posible division del trabajo: “with constructivists doing the work of explaining how actors gain their preferences and rationalists exploring how they realize those preferences. [...] Constructivism is thus not a rival theoretical perspective to rationalism at all, but rather a complementary one” (Reus Smith, 2005: 203).

La propuesta que este enfoque hará para la seguridad internacional post Guerra Fría se respalda, precisamente, en la importancia de las identidades y valores para viabilizar la construcción de *comunidades de seguridad*.

Adler y Barnett (2002: 3), como constructivistas, parten de considerar que los actores pueden compartir valores, normas y símbolos en tanto estos proveen identidad social. Esta es una vinculación sustentada en un conjunto de interacciones múltiples, que permiten intereses com-

partidos de largo plazo, difunden reciprocidad y confianza entre los participantes y predisponen un límite a las desconfianzas mutuas frente a las amenazas. El supuesto es que los Estados pertenecientes a una comunidad de seguridad desarrollan entre sí una disposición pacífica.

En términos teóricos, el basamento es la propuesta de Deutch acerca de *comunidades de seguridad pluralistas*, cuya distinción es la integración de Estados que, sin perder su soberanía, construyen entre sí un sentido de comunidad que les permite crear un orden y una paz estable.

Para analizar la existencia o potencia de CS es necesario tener en cuenta las interacciones y relaciones entre las fuerzas transnacionales, los Estados (entre ellos los más poderosos) y las políticas de seguridad. En plena globalización, el avance de las tecnologías de la comunicación y la información habilita el establecimiento de vínculos e identidades compartidas entre sociedades y territorios no contiguos (Ibíd.).

Una CS se define por tres características principales: 1. los miembros comparten valores, identidades y significados, es decir, existen significados intersubjetivos que facilitan, a partir de un entendimiento compartido de la realidad social y las normas, acciones conjuntas; 2. mantienen entre sí relaciones directas y multifacéticas, que ocurren a través de alguna forma de encuentro cara a cara y en numerosos escenarios: en una sociedad global, esos intercambios y encuentros se ven facilitados por las tecnologías, que los hacen directos aun cuando no contengan la característica de ser cara a cara; 3. las comunidades exhiben reciprocidad (Adler & Barnett, 2002: 31).

No va a desaparecer la rivalidad entre los Estados pero, ciertamente, no se considera factible resolverla mediante el uso de la violencia. Las reglas de la comunidad pueden ser formales o informales, pero es clave la

eliminación de la agresión como medio de resolución de disputas. Ambas cuestiones, la prohibición del uso de la fuerza entre los participantes y los mecanismos de resolución de conflictos, pueden entenderse como estructuras de gobernabilidad de la seguridad.

Más adelante, clarifican las herramientas que es posible identificar para definir una CS: existencia de organizaciones, instituciones y transacciones múltiples entre los participantes; mecanismos multilaterales de decisión y resolución de conflictos; fronteras no militarizadas; cambios en la planificación militar de cada uno; definición común de amenazas (especificación de un Otro que amenaza a la comunidad); discursos y lenguajes de comunidad. Frente a la agresión externa, la CS responde como un sistema colectivo o como una organización militar de defensa integrada, esto es, las comunidades de seguridad “maduras” suponen que ya se han establecido entre sus miembros instrumentos de seguridad colectiva y seguridad cooperativa (Adler & Barnett, 2002: 56).

Genéricamente, esta propuesta no se aleja de los supuestos de seguridad colectiva y cooperativa, toda vez que no desconoce los patrones esenciales del *mainstream racionalista*, pero los complementará con el rol fundamental de los elementos no materiales (ideas y valores), entendidos no individual sino socialmente, construidos a partir del conjunto de interacciones. El objeto referente sigue siendo el Estado, pero se tienen en cuenta, tal como plantea la Escuela de Copenhague, las identidades que definen y se construyen en la sociedad y entre sociedades civiles.

Las herramientas dan menor importancia a lo militar, a diferencia de la seguridad cooperativa, pero no lo desestiman ya que, para las amenazas externas a la comunidad, la defensa y las capacidades materiales de su garantía siguen siendo básicas. El mayor énfasis estará dado en el conjunto



de instituciones y organizaciones, que permiten decisiones y acciones multilaterales en múltiples temáticas, que encaucen pacíficamente el conflicto entre los miembros de la comunidad.

En cuanto a las amenazas, se amplía horizontalmente su definición al dar énfasis especial a las fuerzas transnacionales en una sociedad global. En relación al determinismo de los valores, no presupone necesariamente una democracia liberal para el establecimiento de comunidades; reconoce que la cuestión del desarrollo se convirtió en un componente de identidad compartida habilitadora de comunidades de seguridad en Asia Pacífico; por lo tanto, los principios liberales no son condición *sine qua non* para su existencia.<sup>22</sup>

Orozco (2006) e Iglesias (2011) afirman que estas propuestas, con excepción de las *comunidades de seguridad*, forman parte de la visión restringida de la seguridad, ya que los modelos no se apartan de los parámetros tradicionales, sino que los aceptan, pero buscan completarlos para otorgarles mejor capacidad explicativa en un mundo global.

Sin embargo, todas las opciones de seguridad descritas hasta aquí tienen una vinculación específica con la centralidad estatal: todas ellas parten de supuestos de territorialidad. A partir de la *seguridad humana* y la *seguridad global o mundial*, se está ante variantes desterritorializadas de la seguridad y los sujetos a quienes atañe.

Las propuestas de comunidades de seguridad pluralistas se encuentran extendidas en la academia latinoamericana. Muchos son los autores de la región que, partiendo

---

<sup>22</sup> Para un estudio de caso sobre comunidades de seguridad en el MERCOSUR ampliado ver Fuchs (2006). Para una descripción general de la temática en comparación con otras propuestas de Seguridad ver Bartolomé (2013) y Orozco (2006).

de una mirada constructivista, apuestan a que los procesos de integración en seguridad deriven en este tipo de comunidades. Desarrollaremos esto en el Capítulo VI.

Como se tratará a continuación, esta mirada westfaliana, aunque flexible en algunas propuestas, se quiebra definitivamente a partir de la apertura y extensión de la seguridad defendida por el cosmopolitismo (liberal y crítico), el liberalismo ofensivo y su confluencia en la opción por la seguridad humana.

#### 1. 1.5. Seguridad humana: enfoques holísticos, la búsqueda de una comunidad internacional. La introducción de la idea de gobernabilidad global

Nos detendremos en el análisis de algunos aspectos específicos de la SH por ser la primera gran categorización para un abordaje ampliado y expansivo de la seguridad. Es a partir de este enfoque que se tipificarán las nuevas amenazas y se incorporarán, multidimensionalmente, variadas aristas de la realidad social. Se profundizarán aquí a partir de las críticas que esta concepción ha recibido.

La *seguridad humana* busca ser una respuesta a un mundo que transitó desde un sistema de Destrucción Mutua Asegurada hacia uno de “Vulnerabilidad Mutua Asegurada” (MAV, por su sigla en inglés) (Nef, 2002: 30).

Si de algo daba cuenta la realidad internacional en la década de 1990 era de la incertidumbre. En un mundo supuestamente estable, donde los Estados actuaban siempre de la misma manera y dependían de las mismas condiciones para lograrlo, se desintegra una de las superpotencias del orden bipolar, la URSS, sin que nadie en Occidente pudiera predecirlo. A partir de esto, se instala en la disciplina la idea fuerza de estar lidiando con la incertidumbre en

forma permanente. Estaba claro que había un gran número de fenómenos que interactuaban e influían a nivel planetario, especialmente, en torno a la seguridad.

Es necesario remitirnos, por otra parte, a las interpretaciones sociológicas de ese mundo globalizado para incorporar al análisis un concepto contemporáneo fundamental: el *riesgo*, base de la conceptualización de la SH. De acuerdo con Bartolomé (2013), existe actualmente en los análisis de seguridad una actualización de la noción de riesgo, para comprender un escenario internacional donde las fuentes de daño se incrementan, superponen, intensifican y diversifican al ritmo de la globalización que plantea renovados desafíos y problemas.

Siguiendo a Beck (2002: 1), quien definió la sociedad global como una *sociedad del riesgo* ya en 1990, puede entenderse la realidad contemporánea como un cambio radical en medio de contingencias, complejidades e incertidumbres. Se plantea un reto a la modernidad, tal como la concibió la Ilustración, y en ese marco el autor elabora un “manifiesto cosmopolita.”

La diferenciación entre la primera y segunda modernidad está dada principalmente por el sentido territorial de las relaciones sociales. Mientras que la primera modernidad (el modelo westfaliano) estaba basada en las sociedades de Estado-nación donde las relaciones y redes sociales se entendían territorialmente, la segunda modernidad pondrá en cuestión esas bases mediante cinco procesos simultáneos: “la globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales (como la crisis ecológica y el colapso de los mercados financieros globales)” (Beck, 2002: 2). El verdadero reto que se desata es que la sociedad debe responder a todos estos desafíos en simultáneo. Las incertidumbres y los riesgos se comparten en todo el globo, es decir que

afectan simultáneamente tanto a las sociedades occidentales como a las no occidentales. El fin del orden bipolar puso límite a la idea de un mundo de enemigos para situarnos en un mundo de peligros y riesgos (Ibíd.).

El régimen de riesgo es global y no permite “normas fijas” de cálculo que liguen causas y efectos (Beck, 2002: 5). Ahora bien, los riesgos son enfrentados por las distintas sociedades y grupos de manera asimétrica. Existe un “juego de poder del riesgo” (Ibíd. 12) que se despliega entre actores fijos y territoriales (gobiernos y sindicatos) y actores no territoriales (representantes del capital y las finanzas). En ese sentido, señala Beck, a partir de ese juego de poder existe una interrelación entre dos conflictos, dos lógicas de distribución en “la nueva política económica liberal global”: la distribución de bienes y la distribución de males. De allí el reconocimiento de la urgencia de nuevas formas de *governabilidad global*, en tanto decisiones compartidas transnacionalmente, para enfrentar riesgos en un contexto signado por la incertidumbre.

Estos planteos pueden definirse como parte de un Quinto debate (Pérez Larez, 2011; Kavalski, 2007) y es posible rastrearlos hasta Held en su propuesta de un *derecho democrático cosmopolita*. La proposición es un ordenamiento internacional sustentado en determinados principios que se extiendan a nivel global en su regulación y que tengan como base la democracia. El autor parte de Kant y su formulación de un derecho cosmopolita para definir este posible orden mundial y sugiere que, para volverse efectiva, “la ley democrática debe internacionalizarse”: avanzar hacia un derecho democrático y una comunidad cosmopolita para “construir una estructura común, transnacional, de acción política que pueda, finalmente, organizar la política de la autodeterminación” (Held, 1997: 277).

Entre las instancias ineludibles a ser democratizadas a nivel global, Held afirma la necesidad de intervenir sobre las estructuras económicas, de democratizar las corporaciones y las empresas. Es un aporte importante la afirmación sobre los actores económicos que, en este orden cosmopolita, no deberían escapar a la autodeterminación de los sujetos políticos y, consecuentemente, quedar por fuera de regulaciones que impidan su concentración. El mercado global también debería sufrir modificaciones para que la regulación internacional sea verdaderamente democrática (Held, 1997).

La idea de *global governance* surgirá en este contexto. La propuesta es generar instancias de coordinación e interrelación entre distintos actores, a diferentes niveles, para lidiar con la incertidumbre. Rosenau (1992 citado en Lennox, 2008), por ejemplo, entiende esta gobernabilidad global como forma de regulación en ausencia de gobierno, incluyendo en las mismas instituciones gubernamentales, informales y otras formas no gubernamentales que dan respuesta a necesidades e intereses globalmente.

De acuerdo con Naciones Unidas: “Good global governance implies, not exclusive policy jurisdiction, but an optimal partnership between diverse types of actors operating at the local, national, regional, and global levels” (United Nations Intellectual History Project, 2009).

Ambas propuestas se relacionan y buscan alguna forma de regulación multilateral de procesos transnacionales, que parecen autopulsados y conducen a riesgos o contingencias para todas las personas en todo el mundo.

Siguiendo a Bartolomé (2013), para resituar la cuestión de los riesgos en torno a la seguridad, se debe señalar la característica de heterogeneidad de estos en el tablero internacional. La lista de fuentes de daño abarca desde el

terrorismo al crimen organizado, y hasta factores financieros, ambientales, la cuestión de la identidad, la información y el mercado neoliberal.

De acuerdo con Nef (2002: 41), el paradigma de *seguridad humana* se asienta en la noción de vulnerabilidad mutua, dado que en un sistema global con las características que hemos mencionado, “la fortaleza o solidez del conjunto –incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos– están condicionados, paradójicamente, por sus eslabones más débiles”. El aspecto central de la SH es, entonces, la reducción del riesgo colectivo (y compartido) a través de decisiones, prevenciones y gestiones que disminuyan tanto las causas como las circunstancias de la inseguridad.

El concepto cobrará centralidad, en la teoría y la praxis internacional, a partir de un informe del PNUD del año 1994. El “Informe de Desarrollo Humano”, al hablar de la situación en torno a la seguridad en una era posnuclear, declara: “necesitamos otra transición profunda en el pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana”. La seguridad se ha interpretado en forma estrecha por mucho tiempo, según afirma el documento: “La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente” (PNUD-IDH, 1994, Capítulo II: 25).

La SH no es una preocupación por las armas, sino una preocupación por la vida y la dignidad humana, asimismo toma en cuenta las denominadas nuevas amenazas globales cuyo carácter no estatal y transnacional cambia la visión tradicional acerca de ellas, de acuerdo con el PNUD. Su consideración debe concentrarse en cuatro características. Es *universal*: atañe a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. Hay amenazas comunes a toda la gente como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos

humanos. Es *interdependiente*: cuando la seguridad de una población está amenazada, en cualquier parte del mundo, esto afectará al resto por la misma interdependencia, que implica el tejido de eventos, interacciones y acciones propias de un mundo global. La forma de operar sobre la SH es la *prevención* de las amenazas: es mucho más fácil que actuar una vez que ya se presentó el fenómeno de riesgo (el hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social). La SH está *centrada en las personas*: trasciende a los Estados como implicados exclusivos (PNUD- IDH, 1994: 25-26).

Por otra parte, la SH tiene varios componentes, lo que implica el reconocimiento de la multidimensionalidad en su abordaje. Hay que tener en cuenta las siguientes dimensiones: económica, medioambiental, sanitaria, política, comunitaria, personal y alimentaria.

Este enfoque también amplía la mirada tradicional porque busca dar respuestas múltiples a una realidad compleja. En este sentido, el informe del PNUD asocia como tejidos en conjunto la seguridad humana, el desarrollo y los derechos humanos. Estas son las herramientas, no las armas, para garantizar seguridad para la vida y la dignidad de todos los seres humanos.

En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. [...] Evidentemente, hay un vínculo entre la seguridad humana y el desarrollo humano: el progreso en una esfera realza las posibilidades de lograr progresos en la otra. (PNUD- IDH, 1994: 27)

Dos libertades definen la SH de acuerdo con el Informe: libertad frente al miedo y libertad frente a la necesidad. Esta postura será reafirmada por el reporte “Seguridad Humana Ahora” (2003) de la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas, creada en 2001.

De estas características se desprenden los márgenes de operacionalización posibles. Tal como lo entienden estos dos informes, las acciones tendientes a la SH se asocian con la *prevención* ya mencionada; con la *protección* de las personas en aquellos casos donde ya se manifiestan estas amenazas; con la *cooperación multilateral* y la creación de instituciones internacionales que permitan dar *respuestas no violentas* a los problemas de la seguridad humana; y con la creencia de que la *soberanía* de los Estados está *debilitada* frente a estos fenómenos y, por ello, se necesita cooperación internacional.

En el informe “Seguridad Humana Ahora” se señala que la propuesta no niega la seguridad estatal, sino que pretende ser un complemento (ONU, Comisión de SH, 2003).

Por otra parte, se reconocen dos puntos esenciales concernientes a la seguridad humana: 1) los conflictos violentos, considerando no solo el momento de conflicto en sí mismo sino también la reconstrucción post-conflicto; 2) es esencial la cuestión de la privación humana que incluiría la pobreza extrema, la contaminación, las enfermedades, el analfabetismo. Esta apreciación en concreto, tal como lo definía la propuesta amplia de SH defendida por Japón en la praxis internacional, es en oposición a la visión restringida propuesta por Canadá y expandida, en general, en Occidente, a partir de la cual se desprenden las justificaciones para la intervención humanitaria en la Periferia.



El desarrollo sobre el *deber de injerencia* y su complemento ampliatorio de la *Responsabilidad de proteger* se realizará en el Capítulo IV. Sin embargo, se revisará la visión restringida de la SH y los componentes centrales de esta que actuaron como fundamentos para ambos principios.

Canadá ha sido el país que más ha promovido la SH desde su política exterior. Lo que empezó como la búsqueda de un modelo comprehensivo de seguridad, terminó reduciéndose a estándares mínimos centrados en una de las libertades: individuos libres de temor, es decir, en la violencia como dato esencial para pensar la seguridad.

Desde la postura canadiense, una visión demasiado amplia no permite operacionalizar el concepto de SH. El foco está entonces sobre los individuos y comunidades envueltos en conflictos violentos y en cuestiones humanitarias. Se acerca, en definitiva, a un concepto más funcional a la adopción de acciones de fuerza y de presión internacional.

Mientras que la versión “operativa” propuesta por Canadá concentra los esfuerzos en conflictos violentos o espacios donde se ejerza algún tipo de violencia contra las personas, la visión ampliada de la SH hará foco en la reconstrucción post-conflicto, acciones de tipo *peace-keeping* y *peace-building*. En general, la SH parte de una mirada del mundo holística, global, considerando la existencia de una sociedad internacional, o comunidad en el caso cosmopolita, y no de las unidades y sus interacciones en un sistema.

Lo cierto es que los parámetros para pensar la seguridad internacional sufrirán un cambio radical a partir de esta variante originada en el informe del PNUD. Primeramente, se produce un cambio sustancial en cuanto al objeto referente. El Estado no es el sujeto central de referencia

dado que los individuos y su bienestar tienen prioridad sobre este; las personas en todo el mundo son las destinatarias obligadas de cualquier política en seguridad, consolidando una expansión vertical.

En cuanto a la segunda variable, las amenazas o riesgos y peligros, está claro que la SH propone una expansión horizontal en tanto temas que ingresan al análisis de seguridad. Si hasta fines de la década de 1980 la ampliación temática incluía cuestiones económicas y ecológicas, si luego se incorporaron consideraciones en torno a identidades sociales y derechos, la SH establecerá una conexión entre *seguridad*, *derechos* y *desarrollo*, teniendo en cuenta la pobreza, las epidemias, la violencia en la vida doméstica, sumando componentes de riesgos a ser considerados.

Será entonces, a partir de aquí, que las *nuevas amenazas* comiencen a debatirse, tipificarse e incorporarse en los discursos gubernamentales con esta perspectiva expansiva. Estas amenazas son no-territoriales, transnacionales y asimétricas, en tanto hacen uso de la violencia de manera no tradicional, o bien se constituyen en vectores para su aparición y desenvolvimiento.

Si se dividen los conceptos, es posible definir amenaza considerando que

[...] en todos los casos se trata de algo que indica, muestra, anuncia o presagia un daño, una desgracia. No es la desgracia o el daño sino su anuncio, su indicación, su señal. Por lo tanto, la amenaza es esencialmente diferente de lo que manifiesta: el temor no es causado por ella sino por quien lo anuncia. [...] La amenaza solo se constituye y actúa en la percepción de quien es amenazado. (Saint Pierre, 2003: 23)

Por tanto, las amenazas se definen en un contexto de incertidumbre como posible daño, en su potencialidad, no en su manifestación específica. La noción de riesgo y

la de amenaza en este caso constituyen sinónimos, dado que suponen la capacidad para *prever* las consecuencias de determinadas acciones o procesos.

Estas nuevas amenazas incluyen el terrorismo, el crimen organizado, las narcoactividades, el tráfico ilegal de armas, la proliferación de armas de destrucción masiva, el deterioro del medioambiente, migraciones, el VIH y otras enfermedades y riesgos a la salud, la pobreza extrema y la exclusión social.

Ahora bien, este consenso casi generalizado sobre la cuestión de las *nuevas amenazas* obvia, en primer lugar, que la mayoría de estas amenazas no son nuevas, sino que han existido por décadas o siglos en algunos casos. El caso del terrorismo en este sentido es emblemático: no es nueva la existencia de terrorismo en la historia, sí es definitivamente diferente el contexto en el cual tiene lugar. La globalización neoliberal, la libertad comercial y financiera generalizada permite el acceso a financiación, tecnologías y armamentos que antes estaban más restringidos.

Lo nuevo es la “privatización de la capacidad de la violencia” en manos de pequeños grupos, con capacidad de ejercerla sobre casi cualquier territorio y con efectos masivos, situación que antes estaba reservada casi exclusivamente a los Estados (Ikenberry, 2006: 48). En ese marco, las migraciones, la pobreza y la exclusión social o las pandemias se constituyen en vectores, ya que es a través de los desplazamientos o espacios donde habitan las poblaciones vulnerables como los grupos y actores ilegales encuentran inserción.

Resulta confuso que proponga una reducción de problemáticas complejas y multifacéticas en un paraguas conceptual como la seguridad, desconociendo las condiciones estructurales de funcionamiento del sistema económico internacional que estaría detrás –y en los cimientos– de

problemáticas como la pobreza, la exclusión, la necesidad. No es en las causas donde se propone la acción, sino en los riesgos, en las manifestaciones; aparece la idea de prevención, pero no la de cambio o modificación de los parámetros de funcionamiento de ese sistema.

Sobre la variable que considera las herramientas o medios específicos de la SH surge, claramente, un desplazamiento del medio tradicional del uso de la fuerza militar. Si bien la visión restringida promueve formas de intervención armada frente a crisis humanitarias, considera otras acciones como la reconstrucción post-conflicto. Los medios serían entonces la prevención, la reconstrucción, la cooperación multilateral y multisectorial, la participación de la sociedad civil. Esto se intersecta con los responsables, la última variable a considerar: de acuerdo con la propuesta original de SH, tanto los Estados como las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los individuos son los encargados de tomar acciones para garantizar prevención y coordinación.

Considerar que la cooperación es la herramienta principal para afectar la seguridad humana a nivel global desconoce las relaciones de poder internacional, los mecanismos y los actores que toman a su cargo las decisiones y los espacios predeterminados hacia donde se destina la SH. Esta perspectiva plantea que, geográficamente, las amenazas proliferan en la Periferia. Allí es donde se dan los condicionantes sociales para los vectores que las facilitan y les brindan escenarios de funcionamiento. Cuando, a través del informe del PNUD, se declara que la soberanía está debilitada, se aceptan las conceptualizaciones de algunos teóricos que definen para la Periferia una soberanía compartida/limitada, abriendo el juego para la intervención y determinación externa de sus decisiones, como trataremos en la segunda parte del libro

La perspectiva de SH se encuentra ampliamente extendida en la bibliografía de América Latina y han surgido reconceptualizaciones críticas que retoman, precisamente, las relaciones Centro/Periferia para su consideración, como en el caso de Nef, o las posibilidades para que los sectores vulnerables, más afectados por la violencia y los riesgos, tengan voz en las consideraciones de seguridad, proponiéndose una “seguridad humana desde abajo”. Esta última es una perspectiva democratizadora de la seguridad que interesa aquí, especialmente, para pensar formas participativas que incluyan a los sectores periféricos de las sociedades suramericanas y del mundo, sobre los cuales recaen, generalmente, las acciones securitarias.

#### 1. 1.6. Seguridad multidimensional y ampliada: dos opciones divergentes, cosmopolitismo y liberalismo ofensivo

Siguiendo a Buzan y Hansen (2009: 188), se puede considerar que, post Guerra Fría, aquellos enfoques ampliatorios/expansivos de la seguridad internacional, a pesar de sus diferencias internas, buscaron una “profundización en el objeto referente” que fuera más allá del Estado, extendiendo el concepto para incluir otros sectores además del militar, dando el mismo énfasis a las amenazas domésticas y transfronterizas y permitiendo transformar la lógica conflictiva de la seguridad propia del realismo.

Los estudios críticos de seguridad comparten con la SH la idea de centrar en la persona cualquier referente posible para ella, y la búsqueda de un orden mundial más pacífico y más justo (Buzan & Hansen, 2009). La primera parte de este apartado se focalizará en el cosmopolitismo surgido de las visiones críticas en sus aspectos sobre seguridad; por separado, trataremos el liberalismo ofensivo. Se abordarán ambos enfoques partiendo de su aceptación compartida de una necesaria ampliación de los

entendimientos sobre la seguridad, por las coincidencias retóricas que en referencia a ello aparecen en las dos propuestas teóricas, por ejemplo, en relación a las amenazas a considerar. Sin embargo, los separa una divergencia medular con respecto al rol del Estado hegemónico: mientras que el cosmopolitismo apunta a una multilateralización de la seguridad y una mayor participación de actores no gubernamentales, el liberalismo ofensivo comprende que solo un Estado poderoso es capaz de garantizar el respeto por el derecho internacional y los principios universales.

### *Cosmopolitismo crítico*

De acuerdo con Gilmore (2014), el *cosmopolitismo crítico* pretende una reconciliación entre lo universal y lo particular proponiendo diálogos transculturales. Se encuentra así asociado a prácticas y procesos que abrazan diferentes tipos de modernidad; se sustenta en un *ethos* empático que se logra mediante experiencias de interacción culturales.

Para el cosmopolitismo crítico, en particular para la seguridad internacional, tomaremos a Booth (2007), quien se especializa en el subcampo. De acuerdo con el autor, las confrontaciones interpretativas entre el *mainstream* y las posturas críticas crecieron luego de 2001 y la “guerra preventiva al terrorismo” de EE. UU.

Booth definirá estas posturas críticas de manera amplia y entenderá que están en tensión, que no son homogéneas. Dicha tensión se da entre el neomarxismo, la Escuela de Frankfurt y el posestructuralismo en RR. II. Los une a todos, además de una sensibilidad postmarxista, la democracia. Otro elemento central de influencia es, para el autor inglés, Kant. De hecho, la posibilidad de unas relaciones internacionales sustentadas en principios cosmopolitas deviene de las propuestas de este pensador.

Desde la perspectiva de Booth (2007), los estudios críticos proponen un enfoque del mundo sustentado en las ideas inacabadas de la Ilustración. Los puntos centrales que marcan su opción filosófica son: privilegio de la razón (y de sujetos autoconstituidos); los principios de libertad, reciprocidad y tolerancia; una perspectiva universalista, secularismo, reflexión crítica y disenso; una política que privilegia la equidad, la democracia, la emancipación, la rendición de cuentas, el republicanismo, la justicia social, la ley y las libertades civiles.

Serán, precisamente, estos elementos que toma el cosmopolitismo crítico como valores esenciales el foco de las críticas postcoloniales y estructuralistas. Justamente, el bagaje filosófico de la Ilustración sirvió de sustento ideológico para muchas de las acciones coloniales e imperialistas occidentales en la Periferia, fundamentándolas como una acción positiva que permitía llevar el “progreso” y las ventajas del liberalismo europeo al resto de las poblaciones del mundo, puestas en situación de “subdesarrollo” o inferioridad en la dinámica evolutiva. Estas discusiones se analizarán en profundidad en la segunda parte del libro.

Sostenidos en las ideas de la Ilustración, los estudios críticos introdujeron siete ejes de análisis: 1. Comunidad (inclusión y exclusión, ciudadanía cosmopolita); 2. Ética (comunidades dialógicas); 3. Democracia (global); 4. Globalización; 5. Fuerza (a partir de las intervenciones humanitarias suscitaron el debate para su definición como solidaridad entre la sociedad de Estados o como imperialismo liberal); 6. Economía (hay que terminar con la falsa separación entre política y economía y economía y ética); 7. Medio Ambiente (como asunto global común) (Booth, 2007: 56).

Booth (2007) considera que su enfoque crítico global es: universalista; inclusivo, abraza a todas las culturas e ideas; normativo (las ideas políticas dependen de un razonamiento ético a través del diálogo); equitativo; emancipatorio (su objetivo último es promover la libertad); progresista (pretende unir teoría y práctica); crítico (por fuera del *statu quo*, busca identificar la opresión y luego desarrollar herramientas para el cambio).

Lo paradójico es que este conjunto de ideas, presentadas como universales y comunes a la humanidad, ignora que las interpretaciones situadas acerca de la libertad, la democracia, la comunidad y la propia globalización son diversas, entrando muchas veces en contradicción entre sí. En ese sentido, se comprende aquí que desde el cosmopolitismo crítico es posible una propuesta de cooperación dialógica siempre y cuando se acepten condiciones *sine qua non* predeterminadas por el pensamiento occidental de la Ilustración; no siempre se habilita a poner en cuestión determinados parámetros propios por parte de las otras culturas e ideas en ese diálogo.

Ahora bien, ¿cómo se traducen estos elementos considerados en relación a la seguridad desde una perspectiva crítica?

En relación a la guerra al terrorismo, Booth afirma críticamente: “El número de muertes de la Guerra contra el Terror (o cualquiera sea la etiqueta elegida para la lucha contra el terrorismo internacional orquestada por el Estado más poderoso del planeta) ha aumentado inexorablemente desde el 9/11”, no solo por las víctimas de acciones terroristas, sino también por el número incierto de asesinatos resultantes de las “campanas sucias”, legitimadas como respuestas anti-terroristas (Booth, 2007: 15. Traducción propia).



En primer lugar, sostiene que es necesario abandonar los marcos de referencia tradicionales de los estudios en seguridad derivados de una combinación entre “Anglo-American, statist, militarized, masculinized, ‘top-down,’ methodologically positivist and philosophically realist thinking” (Booth, 2007: 28).

Todas las miradas ampliatorias y expansivas de la seguridad se oponen al realismo; es contra el *mainstream racionalista* y más profundamente contra la centralidad del Estado y lo estratégico militar, como enmarcan sus enfoques. De hecho, algunos autores como Tulchin (2006) y Booth definirán la guerra al terrorismo como exacerbación de principios realistas, lo cual es cuestionado aquí ya que como hemos expuesto la mayoría de los autores realistas se opusieron a la política exterior de Bush por sus tendencias a la supremacía y sus opciones valorativas entre bien y mal.

Booth (2007: 100) interpreta que hay elementos esenciales a la seguridad que no están en tensión y frente a los cuales todo el mundo coincide: “The standard dictionary definition states that security ‘means the absence of threats’”. Esto a su vez conlleva implícita la existencia de un objeto referente (algo o alguien está siendo amenazado), peligros efectivos o inminentes y el deseo de escapar de las posibilidades de daño.

No es, entonces, la definición o aceptación básica de lo que constituye la seguridad lo cuestionado o problemático, sino las decisiones y formas que efectivamente se seleccionan para accionar en la política mundial. El autor entenderá la inseguridad como una *vida vivida con miedo*; esto abarca amenazas directas relacionadas con la violencia y también amenazas indirectas. Estas últimas se vinculan con las condiciones de vida: son amenazas que provienen de opresiones estructurales tales como la pobreza;

lo importante es que mientras más riesgo produzcan estas situaciones estructurales, más condicionada/determinada será la vida de las personas.

En ese marco, es necesario distinguir entre seguridad y supervivencia para diferenciar el pensamiento crítico del realista. Frente a una guerra o violencia armada, la supervivencia se convierte en prioritaria porque se está amenazando la posibilidad de existencia misma (de un Estado, un individuo o un grupo). Pero la seguridad va más allá de esto: se asocia a una vida tolerablemente buena, a la condición en que pueden perseguirse, sin peligro ni riesgo, los deseos y ambiciones políticos, sociales o de cualquier otra índole. “In this sense security is equivalent to survival-plus (the plus being some freedom from life-determining threats, and therefore space to make choices)” (Booth, 2007: 102).

La seguridad refiere a vivir con autodeterminación, sin condicionantes sobre las posibilidades de elección, y se logra con emancipación, de acuerdo con Booth (2007): “Security allows choice”. Los poderosos (individuos, regímenes o Estados) manipulan la inseguridad para poder mantener a los débiles tal como están. “Survival is being alive, security is living”.

No habrá emancipación mientras existan formas de opresión, es decir, cuando la gente se encuentre privada de alimentos, conocimiento o libertad. Según Booth (2007: 114), la *seguridad mundial* será posible cuando:

[...] emancipatory politics made progress in eradicating structural and contingent oppressions. Through this process, people would explore what humanity might become, in terms of peaceful and positive relations, increasingly free of life-determining insecurity: the self-realization of people(s) would evolve not against others, but with them.

Coincidimos ampliamente con esta definición de una vida buena posible y sustentada en la autodeterminación, también en la necesidad de diferenciar seguridad y supervivencia. La autodeterminación es fundamental para analizar la problemática en una región periférica como América del Sur; también lo es la justicia social y la eliminación de condicionantes estructurales que determinan opresiones socio-económicas. Sin embargo, nos alejamos de algunos supuestos filosóficos planteados por la Ilustración porque remiten peligrosamente a definiciones del Centro que, históricamente, han condicionado/limitado la autonomía de los pueblos del Sur.

El tercer elemento involucrado en el logro de la *seguridad mundial* es la idea de comunidad. El autor afirma que no es con la lógica de lo internacional, en tanto relaciones entre entidades políticas separadas por fronteras y con diversos intereses, como se logrará. De allí la necesidad de pensar en toda la humanidad como un nosotros: debemos abordar la seguridad desde la búsqueda de un “nosotros global”.

La propuesta de comunidad, tal como es analizada por el cosmopolitismo a nivel global, significa concepciones no orgánicas y translocales también para la seguridad mundial (Booth, 2007: 137). Las comunidades de valor comparten estándares y principios donde, además, se pretende alcanzar un sentido compartido de “vida buena”. Es un tipo de comunidad sustentada en ideas y en una ética compartida cuyo objetivo es la solidaridad alrededor de un ideal, es decir que no se asocia con espacios geográficos. “It looks to the building of world security on a platform of growing world community, organized through a pattern of global governance made up of a network of emancipatory communities, including cosmopolitan states”. Todos estos nodos institucionales estarían unidos por el compromiso

con la promoción de la equidad, de un poder humanizado y sustentado en los DD. HH., sin dar prioridad a una generación sobre otra: “all will seek to fulfill ‘democratic, political promise’” (Booth, 2007: 148).

En ese marco, la seguridad mundial debe ser definida como *recíproca*, rompiendo con los estándares nacionalistas y estatistas propios de la ortodoxia en los estudios de seguridad. Esta “visión ortodoxa” ha promovido la idea de la seguridad definida *contra otros* mientras que la propuesta crítica de Booth busca definir la seguridad mundial como un valor instrumental, promoviendo un entendimiento sobre ella recíprocamente como parte de la creación de una humanidad más inclusiva.

Para el análisis de las posibilidades de seguridad común en América del Sur, interesa especialmente la noción de *reciprocidad*, ya que solo cuando puede ser alcanzada en términos iguales y equitativos para todos los miembros (sean individuos, grupos sociales o Estados) la seguridad puede volverse un hecho. Sin embargo, no se considera viable la creación de un “nosotros global”, porque en relaciones internacionales la característica histórica, y aún actual, es la desigualdad y la jerarquía. Antes de pensar en “la humanidad”, los pueblos de la Periferia deberían lograr el respeto de su autonomía, su autodeterminación –política, económica y cultural–, para recién luego proyectar posibilidades cosmopolitas. La construcción de una unidad global requiere primero la existencia de equidad y una modificación profunda del sistema; recién así podrían potenciarse los ámbitos de integración dialógica y de gobernanza común. Por las características actuales de las relaciones internacionales se incorporan en este estudio, por su mayor grado de viabilidad, opciones de descentralización y democratización del régimen global de

seguridad y se reserva la perspectiva de la gobernanza para ámbitos locales, nacionales y regionales. Todos estos elementos serán analizados en las reflexiones finales del libro.

Retomando la *seguridad mundial*, se afirma que es una propuesta expansiva cuyo objeto referente es el individuo y la humanidad: la seguridad de unos promueve y garantiza la de todos.

Las amenazas que el autor menciona se subdividen en dos categorías. Primero, en términos estratégicos o de uso de la fuerza tradicional: la potencial nueva guerra fría entre EE. UU. y China, la proliferación de armas nucleares, la dispersión de nuevos grupos terroristas hacia nuevos territorios y comunidades, la proliferación de Estados fallidos que derive en conflictos étnicos, genocidios y migraciones masivas, entre otros. Segundo, selecciona las amenazas que presenta la globalización: la erosión de culturas y economías, la propagación de pandemias, el crecimiento de la radicalización y el terrorismo, abusos a los derechos humanos, contaminación ambiental y colapsos económicos en interacción con conflictos étnicos u otras inseguridades.

Frente estas últimas, es necesario cambiar los parámetros en que está siendo dirigida la globalización, promoviendo el comercio justo, la cancelación de deudas externas, la erradicación de la pobreza y la equidad, el respeto mutuo entre diversas culturas y grupos y el reconocimiento mutuo. La necesidad de cambiar la relación entre el ser humano y la naturaleza es fundamental. Por todo ello, es imperativo crear redes de gobernanza global distintas a las planteadas por los más poderosos. Coincidimos con estas proposiciones, pero se cuestiona la posibilidad concreta de que los actores “poderosos” acepten parámetros de gobernanza global diferentes a los promovidos hasta ahora, dado que con ello podrían verse perjudicados sus intereses.

En relación a la variable “herramientas para la seguridad”, para el autor de la escuela de Aberysthwyth el primer objetivo se refiere a la violencia política. No hay que pretender la eliminación del uso de la fuerza, porque en situaciones de legítima defensa es necesaria, pero se debe lograr la mayor marginalización y deslegitimación posible de la violencia como instrumento de política exterior.

La guerra preventiva solo enfatizó el uso de la violencia y, además, lo hizo en forma ilegal, innecesaria y no inteligente (Booth, 2007: 431). Por ello, la construcción de confianza, tal como es planteada en la propuesta de comunidades de seguridad, es fundamental para la seguridad mundial.

Con respecto a los Estados poderosos, en especial EE. UU., el autor dirá que es preciso respetar la democracia y la ley internacional, terminar con el excepcionalismo y el doble estándar aun cuando eso implique no obtener lo que se desea. Otro componente central es el respeto por los DD. HH.; la guerra no puede habilitar abusos que soslayan la condición de humanidad de los prisioneros, los enemigos o las poblaciones civiles en nombre de “daños colaterales” del conflicto (Booth, 2007: 437).

Por último, y esto es un elemento de diferencia fundamental con el liberalismo ofensivo, Booth alegará la necesidad de un cambio en la globalización. Es necesario “humanizarla” para poder pensar en términos de equidad económica, cultural y social; por lo tanto, entiende que la lógica neoliberal que subyace detrás de aquella ha generado grandes desigualdades, concentración de la riqueza y pobreza. La cuestión de la justicia social aparece como un componente esencial de un nosotros global que garantice la *seguridad mundial*. Este es otro elemento que, como

se tratará en la segunda parte del libro, está en la base de las razones para nuevas instancias de integración en Suramérica.

*El liberalismo ofensivo o wilsonianismo de línea dura*

Como se desarrolló en el apartado I. 1.2., Kant es la fuente filosófica primaria, tanto para el cosmopolitismo crítico como para el liberalismo internacionalista clásico o idealismo en Relaciones Internacionales, que ha sido revitalizada en los debates contemporáneos a través de la *seguridad humana* y los aportes cosmopolitas. Algunos puntos del pensamiento kantiano serán también retomados por un liberalismo más intervencionista y militarista.

Autores como Booth (2007), Gilmore (2014), Miller (2010), Pacheco (2011), Barkawi (2010), Chandler (2008) y Saso Muñoz (2009) reconocen un internacionalismo ofensivo con base en el pensamiento liberal.

Siguiendo a Danilo Zolo (2007), la discusión principal en RR. II. se mueve entre dos perspectivas del mundo: una particularista, que prioriza los Estados como sujetos de derecho y responsabilidad internacional tomando como eje el respeto a la soberanía y la no intervención; otra universalista, que está detrás de todas las posturas ampliatorias de la seguridad (ya sea la *seguridad humana*, el cosmopolitismo y la *seguridad mundial o global* o el liberalismo ofensivo). Estas últimas, afirma Zolo, alientan un régimen humanitario global regido por un “derecho cosmopolita” donde los sujetos serían los individuos y ya no los Estados, o no solamente los Estados, y habilitan en nombre de ese derecho una serie de intervenciones en defensa de la humanidad o los DD. HH. Sin embargo, para el liberalismo ofensivo, a diferencia del resto de los enfoques, solo un Estado con primacía puede sostener ese derecho

internacional común bajo el rol de decisor supremo, primando entonces un sostenimiento de la jerarquización de las relaciones internacionales.

Por su parte, el cosmopolitismo en sus dos vertientes (liberal y crítico) defiende los principios recientes de deber de injerencia y la Responsabilidad de Proteger (ver Ikenberry, 2006; Bellamy, 2009) o alguna otra forma de intervención humanitaria; de igual manera lo hará el liberalismo ofensivo, pero con un componente distintivo frente a los anteriores: la necesidad de defender la democracia y los DD. HH. puede conllevar la urgencia de la acción y, por lo tanto, puede hacerse *unilateralmente* sin esperar legitimidad de las instituciones internacionales.

Miller (2010) afirma que el liberalismo en RR. II., en general, coincide en sus objetivos universales para el orden mundial. Sin embargo, hará una distinción entre dos vertientes de esta corriente dividiéndolo en ofensivo y defensivo.

Es central la *tesis de la paz democrática*, porque de allí se deriva una cuestión fundamental para el liberalismo ofensivo: la búsqueda de la difusión internacional de democracias liberales por todos los medios, aún mediante el uso de la fuerza. Se debe, de acuerdo con el liberalismo ofensivo, *imponer* la democracia.

El justificativo se encuentra en el pensamiento liberal que, en general, considera que las intenciones de los Estados son la clave, el carácter doméstico del Estado y su ideología dominante darán forma al comportamiento del actor en la arena internacional. Consecuentemente, como las democracias liberales no libran guerras entre sí, la paz y la seguridad internacional se alcanzarán a medida que estas se esparzan a nivel global (Miller, 2010: 570). El otro eje central, tal como lo planteó Kant con respecto al comercio, es el libre mercado que, al generar interdependencia



entre las economías nacionales, hace más difícil la intención de ir a la guerra dados los beneficios materiales del intercambio, desincentivando cualquier agresión militar; este punto es cuestionado por el cosmopolitismo crítico, tal como se desarrolló a través de la obra de Booth. El liberalismo asume también que tiene aplicabilidad universal trascendiendo cualquier división nacional o cultural.

En concreto, el liberalismo ofensivo:

[...] doubt the effectiveness of international institutions in the absence of strong US hegemonic leadership. Powerful constraints on the hegemon make international institutions and collective action unproductive. Due to the problematic effectiveness of multilateralism, the hegemon must, on occasions, also take unilateral actions. In their eyes, US leadership is the key to decisive and effective international actions for providing common goods such as peace and security, among others - through unilateral means if necessary. (Miller, 2010: 572)

Wilson ha representado las dos vertientes de liberalismo (defensivo y ofensivo) y de, acuerdo con el autor, ha sembrado tanto un internacionalismo liberal como un liberalismo intervencionista; para estas últimas acciones se pueden tomar las intervenciones en México (1914-1915), Haití (1915-1934), Cuba y República Dominicana (1916-1924) entre otros, como ejemplos esclarecedores<sup>23</sup> (Miller, 2010).

De acuerdo con Booth (2007), el wilsonianismo puede ser entendido como una tradición que se identifica con la idea de la aplicabilidad universal de los valores de EE. UU., sobre todo democracia y Estado de derecho; esto incluye el promoverlos de manera “mayor o menormente” pacífica. El wilsonianismo no es un pensamiento esencialmente

---

<sup>23</sup> Un esquema de las intervenciones históricas de EE. UU. en América Latina se tratará en el Capítulo IV, apartado *Seguridad Hemisférica*.

orientado a la democracia o el internacionalismo, sino al *excepcionalismo* norteamericano. La versión imperialista (o de línea dura) del wilsonianismo es entendida como una mixtura compleja entre “ambición ideológica y maximización del poder” (Booth, 2007: 291).

En cuanto a los medios específicos de acción, “offensive liberals also believe that affecting the basic intentions and internal regime of the adversary in the direction of liberalization constitutes the most effective and fundamental solution to the security and peace problem” (Miller, 2010: 577). Esto requiere –y se sustenta en– el uso del poder duro o militar.

Frente a otras potencias, aceptan el principio realista del balance de poder, mientras que para los Estados periféricos es posible utilizar una serie de mecanismos de presión para imponer el libre mercado e inducir cambios de gobierno. Se trata de incitar la llamada “política de puertas abiertas” afirma Miller (2010).

Los representantes más acabados de esta modalidad de liberalismo son los suscriptores de la carta de apoyo a la guerra preventiva contra el terrorismo de George W. Bush, entre quienes destacan Walzer, Huntington y Fukuyama<sup>24</sup> (ver en sitio American Values). Enfatizamos la definición de los valores norteamericanos en su declaración: existen verdades morales universales que los “Padres Fundadores” han denominado derechos naturales; libertad de conciencia y libertad de religión como base de la dignidad humana y precondition necesaria para cualquier otra libertad. Más aún, asocian explícitamente los “valores americanos” como universales (A letter from America, 2002, Institute for American Values).

---

<sup>24</sup> La carta es firmada por 59 reconocidos académicos y pensadores.

En relación a la *guerra al terrorismo* y la política exterior de EE. UU., específicamente, el liberalismo ofensivo va a defender la hegemonía norteamericana y justificar su necesidad: “We should *expect substantial support* for US hegemony from both fellow democracies and freedom-loving people in non-democracies, hoping for US help, including coercive measures, to *free their countries from tyranny*” (Miller, 2010: 578. El destacado es propio). Incluso afirman el excepcionalismo norteamericano, dado que entienden que EE. UU. no necesita legitimar sus acciones en organizaciones multilaterales como ONU, especialmente, frente a Estados no-democráticos. Esta postura se acerca a la *teoría de la estabilidad hegemónica* del realismo ofensivo.

Cuando los autores de la “Carta desde América” se preguntan si la guerra es justa, aceptan que en el caso específico de EE. UU. frente al terrorismo lo es, porque están luchando contra “el mal”:

[...] moral reflection also teach us that there are times when the first and most important reply to evil is to stop it. There are times when waging war is not only morally permitted, but morally necessary, as a response to calamitous acts of violence, hatred, and injustice. This is one of those times. (Letter from America, 2002: 6)

De hecho, Walzer ha recuperado en la discusión sobre la guerra la cuestión de lo justo o injusto propia del cristianismo medieval. Frente a la crítica que estos pensadores hacen de la utilización de Dios y la fe por parte de los terroristas, de origen presuntamente islámico, para justificar la violencia, paradójicamente, utilizan un argumento cristiano pre-moderno para fundamentar sus propias guerras. Clarificador es que la Carta cita a San Agustín para argumentar el análisis en términos de “guerra justa”.

El documento finaliza diciendo: “Los asesinos organizados con alcance global ahora nos amenazan a todos nosotros. En nombre de la moralidad humana universal, y completamente conscientes de las restricciones y requerimientos de la guerra justa, respaldamos la decisión de nuestro gobierno y nuestra sociedad de utilizar la fuerza contra ellos” (Letter from America. 2002: 9. La traducción es propia).

De acuerdo con Pacheco, siguiendo a Cooper (2011) y Väisse (2011), el pensamiento neoconservador norteamericano que está detrás de la Gran Estrategia estadounidense que puede entenderse como “wilsonianismo con botas”, empezará a consolidarse en la década de 1990, promoviendo la consecución de la hegemonía global norteamericana mediante una indiscutida preponderancia militar envuelta en una conveniente retórica sobre la defensa de la democracia y los DD. HH. (Pacheco, 2011: 112).

La retórica de los valores y los derechos implica una vuelta de la ética a las consideraciones de política internacional y las necesarias tareas para la seguridad internacional que, como se ha desarrollado desde la opción tardía de seguridad cooperativa de Cohen, se ha instalado en todo análisis de seguridad. En este sentido, el liberalismo ofensivo comparte posturas con todas las formas del cosmopolitismo.

Con respecto a las amenazas, no habrá grandes divergencias ya que reconocen las nuevas amenazas, pero el mayor énfasis para el liberalismo ofensivo estará en el terrorismo, los Estados canallas/peligrosos y sus “tiranos,” el crecimiento del poder de China, la proliferación de armas de destrucción masiva y los Estados fallidos; más cercano en el tiempo ingresarán los ciberataques.

Lo cierto es que el liberalismo ofensivo (y su defensa de la guerra al terrorismo) puso en una situación complicada al cosmopolitismo crítico toda vez que sus defensores terminaron por compartir, en el plano discursivo, las mismas ideas: “emancipación, promoción de la democracia y los DD. HH.” (Gilmore, 2014: 694).

Por otra parte, también comenzaron a compartir, desde una interpretación particular en este libro, una misma retórica sobre la seguridad global o mundial, la importancia fundamental del individuo/la humanidad como objeto referente y la multidimensionalidad de su composición. El cosmopolitismo, la SH y la recuperación del idealismo contemporáneo terminaron siendo funcionales a la retórica utilizada para justificar las intervenciones en Irak, Afganistán y Libia:

Cosmopolitanism, offensive liberalism and the War on Terror project are not a ‘joint enterprise.’ However, emancipation, trans-border moral solidarity and the protection of human rights, all significant concerns for cosmopolitans, have been invoked repeatedly as justification for high-impact military interventions and programmes of therapeutic governance. (Gilmore, 2014: 695)

No constituyen una perspectiva única o común; por el contrario, el cosmopolitismo crítico se presenta a sí mismo en oposición tanto del realismo como del liberalismo ofensivo. Sin embargo, según sostiene Gilmore y en coincidencia con él, entendemos que los pensadores cosmopolitas deben comprender que esta coincidencia de objetivos y amenazas de seguridad entre ambos perjudica sus propios aportes que pretenden ser críticos y emancipadores.

El cosmopolitismo liberal, los neoconservadores y el liberalismo ofensivo comparten una visión binaria de la realidad internacional, dividida entre aquellos que defienden los valores democráticos o principios liberales y el

“autoritarismo” que se despliega en varios territorios del mundo. Existe una claridad moral sobre determinados valores universales que permite una división del mundo entre quienes aceptan y aportan a estos y un Otro amenazante, que se opone a dichos principios liberales “universales” y, por lo tanto, se constituye en peligro. “La complejidad y la incertidumbre se reducen a dicotomías simplificadas entre el bien y el mal” (Ibíd.).

Lo que distingue al liberalismo ofensivo son las herramientas elegidas para promover estos valores y enfrentarse con sus antagonistas: uso de la fuerza unilateral, inducción forzada de cambios de regímenes para eliminar el autoritarismo y la necesidad de garantizar la hegemonía norteamericana como medios eficaces para el logro de una paz global duradera.

Coincidimos con Barkawi, pensador postcolonial, en que todos estos abordajes tienen como protagonista, invariablemente, a los países occidentales. Sustentar el cosmopolitismo, los estudios críticos o la SH en la emancipación como valor propio de la Ilustración –perteneciente al pensamiento europeo moderno– implica poner a Occidente como su agente promotor: “whether in the form of Western-dominated international institutions, a Western-led global civil society, or in the ‘ethical foreign policies’ of leading Western powers” (Barkawi, 2006: 350).

Subyace detrás de esta mirada multidimensional y expansiva de la seguridad una lógica postwesfaliana para las relaciones Norte-Sur: es en el pilar jerárquico del sistema donde se considera que la soberanía está debilitada y amerita la intervención en territorios donde esté en peligro la vida humana. La imposición de la democracia, el cambio de régimen económico o cualquier otra intervención no es en el plano anárquico, donde los más poderosos compiten entre sí: allí aún rige la lógica clásica del equilibrio

de poder; es en la vinculación asimétrica entre los fuertes y los débiles donde la seguridad internacional cambia su eje y empuja a pensar en las “necesidades” de todos los seres humanos.

La SH, por su parte, ha sido retomada fuertemente, luego de 2001, por los discursos gubernamentales como fuente de legitimidad de sus acciones. De acuerdo con Chandler, la SH fue incorporada al *mainstream* político internacional, alegando la importancia de determinados valores, teniendo como foco las necesidades humanas de cada individuo desde una lógica desterritorializada, proponiendo aquellos elementos priorizados por la SH como interdependencia creciente de los fenómenos mundiales y los riesgos, las mutuas vulnerabilidades y las nuevas amenazas comunes a la seguridad que requieren acciones colaborativas y cooperativas (Chandler. 2008: 427).

Chandler refiere a la sugerencia de Franceschet (2006) acerca de su naturaleza intervencionista: “‘becoming co-opted by forces that favor the entrenchment of an *unequal*, non-universal global legal order’, where self-selected liberal states can ‘impose, through force, their unilateral moral judgments onto weaker states”. La extensión de la preocupación por la SH no parece orientada a desafiar las jerarquías de poder existentes sino más bien a institucionalizarlas (Chandler, 2008: 432. El resaltado es propio).

El autor también enfatiza que la SH permitió localizar las nuevas amenazas en la Periferia. Si se toma el marco de los dos focos centrales de la SH: libertad frente al miedo y libertad frente a las necesidades, claramente concierne a los Estados fallidos y, en general, a aquellos donde no se alcanzan las condiciones necesarias para la SH entendida a partir de “sus nexos inseparables con la reducción de

la pobreza, la construcción de capacidades estatales, los derechos humanos y la buena gobernabilidad” (Chandler, 2008: 435).

Los valores universales de la democracia y los derechos humanos de primera generación, tal como los entiende el liberalismo, así como los componentes de la SH y la seguridad global cosmopolita, han sido utilizados y apropiados como herramientas de fundamentación para la teoría y la praxis del *liberalismo ofensivo*. Como se tratará a continuación, este enfoque es el que está en la base de la *visión hegemónica de la seguridad* de las últimas décadas.



## La visión hegemónica de la seguridad internacional

*EE. UU. como núcleo de su definición y praxis*

A partir de lo abordado hasta aquí, se define la *visión hegemónica de la seguridad* mediante los siguientes componentes:

1. La condición *interméstica*: se debilita la tradicional división entre seguridad pública y defensa, reconociéndose el carácter transnacional de las amenazas, ya no focalizadas en la agresión externa de otro Estado. Existe, por tanto, una superposición de cuestiones de seguridad y defensa que diluye las diferencias y las medidas a tomar en cada caso.

2. La *multidimensionalidad*: la seguridad no se limita con exclusividad a cuestiones estratégico-militares territoriales, sino que incorpora lo ambiental, lo económico, lo social, lo institucional y la salud como factores esenciales.

3. Las *nuevas amenazas*, como foco de atención para la seguridad internacional; estas son no tradicionales, transnacionales y asimétricas, dado que hacen uso de la violencia pero con modos diferentes a los estatales, o son vectores/causa de ella. Entre las mismas se identifican el terrorismo en primer lugar, el crimen organizado y el narcotráfico, riesgos ambientales, proliferación de armas de

destrucción masiva, las migraciones, la exclusión social, entre otros. Estas amenazas mantienen entre sí una relación de interdependencia, es decir, están entrelazadas.

La selección de estas características se realizó teniendo en cuenta los cambios producidos en la interpretación de la seguridad en tanto expansión/amplitud del concepto, tal como se describió en el Capítulo I. Básicamente, se incorporaron las nuevas amenazas, la condición intermétrica y su multidimensionalidad en discursos gubernamentales, en las organizaciones internacionales y en los abordajes académicos. Con la excepción del realismo, el resto de las corrientes teóricas, en mayor o menor medida, aceptan parcial o totalmente estas condiciones globales de condicionamiento para la seguridad.

Entendemos que la visión hegemónica no desestima la cuestión territorial/estatal, pero le suma estas condiciones. La perspectiva teórica que subyace a ella es el denominado liberalismo ofensivo o wilsonianismo de línea dura. Sobre ambas cuestiones se enfocará este capítulo, teniendo en consideración los discursos presidenciales y los documentos oficiales de Estados Unidos durante la década bajo estudio. También se hará referencia a una nueva propuesta de seguridad denominada *seguridad sostenible*.

## **2. 1. El Liberalismo ofensivo y la retórica oficial de Estados Unidos**

En general, la bibliografía designa como neoconservadora la ideología subyacente a las dos administraciones de George W. Bush en la Casa Blanca. Sin embargo, es posible rastrear una fuente teórica internacionalista que está detrás de la Gran Estrategia de 2002 y de la continuidad que le ha dado la administración Obama (con algunos cambios específicos), más allá del rol en el plano interno

que han tenido los “neocon” como *think tanks* desde 2001. De allí que el enfoque denominado liberalismo ofensivo sea, para este análisis, el más apropiado, ya que permite dar cuenta de la continuidad de una línea de pensamiento internacional en EE. UU. que se ha exacerbado desde la *guerra al terrorismo*.

De acuerdo con Wolin (2008), la tendencia del Estado norteamericano ha sido hacia la conformación de un “superpoder” hacia el resto del mundo y de un “totalitarismo invertido” en el plano doméstico. Se ha vaciado a la democracia de cualquier participación ciudadana, impregnándola de una lógica corporativa y economicista, privatizando la razón gubernamental y dando a los poderes económicos un rol central en la conducción de los asuntos públicos (por su capacidad de presión, por la circulación de los mismos actores como altos ejecutivos de corporaciones y como funcionarios en puestos clave de gobierno, por los altos niveles de corrupción y favoritismo hacia ciertos sectores de la economía y las finanzas, por la capacidad de *lobby* que tienen derivado del financiamiento que hacen de partidos y candidatos).<sup>25</sup>

En términos internacionales, esto ha significado el *excepcionalismo* norteamericano, la negación o desestimación del derecho internacional y la creciente asociación entre intereses nacionales y obtención de mercados y ganancias para las corporaciones, todo lo cual se refleja en las intervenciones de la guerra al terrorismo en territorios periféricos. Wolin (2008) describe las relaciones de EE. UU. con el resto del mundo como una política entre desiguales.

El utopismo, como llama Wolin al idealismo, resurgió en EE. UU. asociando libertad, democracia y libre empresa como los valores esenciales a promover en el mundo;

---

<sup>25</sup> Sobre esta readaptación de la democracia y el recorte de derechos se ocupará el próximo subtítulo y el capítulo siguiente.

este es el “único modelo sustentable” y es el que debe ser impulsado a nivel global. Sin embargo, “el poder que irá en ayuda de los estados débiles se identifica con las ‘libertades’ particulares que los nuevos utopistas están ansiosos de promover: el libre comercio y los mercados libres”. La adopción de esas *libertades* “por las naciones pobres tiene invariablemente el efecto de convertir la simple debilidad en dependencia [...] consecuentemente, tienen el derecho a declarar que un Estado es débil y pedirle cuentas por su desempeño” (Wolin, 2008: 131).

La constitución de “superpoder” depende de una vinculación simbiótica entre dos elementos. Uno político, que puede entenderse como un imperio consistente en gran medida en poderío militar, bases dispersas en todo el planeta, ventas de armas, tratados con Estados clientes débiles. Este tipo de imperio solo tiene clientes, afirma Wolin, mercados dominados en lugar de provincias incorporadas. El otro elemento es económico y Wolin (2009: 191) lo denomina “corporación globalizadora”. Lleva hacia países extranjeros bienes y servicios económicos, influencias y productos culturales; a medida que se afianzan y desarrollan estas prácticas, la “tierra natal” se modifica desde una sociedad política que se autogobierna hacia una “base de operaciones” para estrategias internacionales económicas y militares.

La democracia se vacía al interior, pero se exporta ansiosamente. “De esta manera, la democracia, como el imperio y la globalización, adquiere un estatus universal, pero lo que se universaliza no es la práctica de una democracia que se autogobierna, sino el poder de los Estados Unidos” (Wolin, 2008: 193).

En relación al universalismo de los valores de EE. UU., interesa retomar a Gray (2001: 11) en su discusión sobre las dos caras del liberalismo para reforzar la especificidad

del liberalismo ofensivo. El autor afirma que el liberalismo actual heredó de la Ilustración el “ideal liberal de la tolerancia” y que este encarna dos filosofías incompatibles. Una primera perspectiva entiende ese ideal como consenso racional sobre el mejor modo de vida posible; la segunda cree que los seres humanos pueden florecer en muchas formas de vida.

En ese marco, Gray realizará una crítica a la primera de esas filosofías dado que ella supone que la tolerancia es en realidad la persecución de “un modo de vida ideal” y, por lo tanto, son las instituciones liberales las que lo encarnan en tanto principios universales (Gray, 2001: 15).

Para la nueva ortodoxia liberal, retomada en la década de 1990 fuertemente (el autor señala a Rawls, Nozick y Hayeck), la pluralidad solo es reconocida para los individuos en la vida privada, como asociación voluntaria y como capacidad de elegir un estilo de vida propio, mientras que asumen un consenso social en torno a los valores liberales (Gray, 2001).

En esta ortodoxia, el Estado liberal no es solo uno entre varios tipos de regímenes legítimos sino que es entendido como el “único modo plenamente legítimo” de una organización política. Asimismo, esta interpretación niega o minimiza la importancia de la decisión política, poniendo la cuestión de las libertades y la distribución de bienes en una sociedad en términos meramente legales. “Los temas fundamentales se sustraen de la deliberación política” (Ibíd. 26).

Una rama de esta vertiente entiende que la justicia requiere un sistema económico universal. En ese sentido, los derechos de propiedad y las leyes contractuales son aplicaciones directas de los DD. HH. universales, no constituyen convenciones sociales que pueden estar sujetas a modificaciones y adaptaciones. Gray considera que

este es el pensamiento central del liberalismo anglosajón, donde “un solo tipo de economía de mercado es plenamente compatible con las exigencias de la justicia” (Gray, 2001: 27).

La propuesta pluralista de Gray comparte con los liberales ortodoxos su resistencia a regímenes “totalitarios y fundamentalistas”; no obstante afirma:

Una de las marcas de un régimen no liberal es que en él los conflictos de valores se consideran signos de error. Sin embargo, los regímenes liberales que sostienen que un conjunto de libertades -las suyas- es universalmente legítimo adoptan precisamente este punto de vista. Tratan los conflictos entre libertades como síntomas de error, no como dilemas para los que puede haber diferentes soluciones razonables. El liberalismo de este tipo es una especie de fundamentalismo, no un remedio para él. (Gray, 2001: 31)

Entendemos que las “libertades” promovidas por EE. UU. caen dentro de esta categoría de liberalismo asociado a un cuasi fundamentalismo, en palabras de Gray.

No hay que negar, dice el autor, que existen determinados valores que se comparten globalmente, pero lo que no se puede hacer es aquello que pretende el liberalismo: asociar los principios universales a sus propios ideales particulares.

De acuerdo con este tipo de liberalismo, la paz como objetivo internacional fundamental solo es posible en tanto se produzca una convergencia última de valores (liberales) que genere un consenso “racional” universal. En palabras de Booth, “The powerful idealistic driver behind US grand strategy must never be overlooked, though to many in the rest of the world US idealism looks indistinguishable from neo-imperialism (sometimes backed up by the hardest of hard power)” (Booth, 2007: 292).

En esos conductos idealistas existe también la idea de una misión, un derecho y un deber de esparcir por el mundo los valores liberales para llevar prosperidad, orden y DD. HH. Retomando a Cooper (2002), Booth señala la poderosa creencia, tanto en EE. UU. como en Gran Bretaña, de que el resto del mundo “quiere vivir como los occidentales” (Booth, 2007: 296).

Para poder identificar estos componentes concretamente, se tomarán palabras pronunciadas por los presidentes Bush (hijo) y Obama, se seleccionarán fragmentos de documentos oficiales como las Estrategias de seguridad nacional de los años 2002 y 2010 y de algunas propuestas de los *think tanks* representativos de cada período.

Una cuestión básica que surgirá post Guerra Fría es que EE. UU., al ser la única superpotencia mundial vigente, tendrá la capacidad de moldear el mundo de acuerdo con sus intereses. El *Proyecto para un nuevo siglo americano* del año 2000 fue propugnado por un conjunto de futuros funcionarios de G. W. Bush, neoconservadores que defienden un liberalismo ofensivo para su objetivo de proyectar el poder de EE. UU. en el siglo XXI. Siguiendo a Pacheco se puede entender que

Desde su punto de vista, hay factores que operan en contra de estos objetivos declarados: un orden internacional multipolar que, por naturaleza y experiencia histórica, tiende a ser fuente continua de inestabilidad; además, están instituciones internacionales como Naciones Unidas que carecen de legitimidad democrática y la fuerza necesarias para garantizar un orden internacional estable, lo que no deja otra alternativa que la consecución de una “hegemonía benevolente” que equipara implícitamente *Pax Americana* con *Pax Democrática*. (Vaïsse: 234; Drolet: 144 citados en Pacheco, 2011: 113)

Existe una convergencia entre el liberalismo ofensivo y el realismo ofensivo de acuerdo con Miller (2010): ambos entienden que únicamente un poder hegemónico es capaz de establecer reglas de juego a nivel internacional y garantizar orden y paz en el mundo. Esto aparece explícitamente en “New American Century Project” pero, a diferencia del realismo, los neoconservadores encontrarán su fundamento en los valores democráticos, la capacidad de la superpotencia por extenderlos y su concomitante libre mercado en todo el mundo.

Tal como lo establece el documento del año 2000, la garantía de un siglo XXI con unipolaridad y primacía/liderazgo de EE. UU. era la clave para la seguridad. El orden internacional que se debía lograr en comparación con la realidad de la Guerra Fría implicaba un sistema de seguridad que de bipolar pasara a unipolar; un objetivo estratégico que reemplazara la contención de la URSS por la preservación de la *Pax Americana*; una misión militar principal que sustituyera la búsqueda de disuasión a la otra superpotencia por asegurar y expandir zonas de paz democráticas, disuadir el surgimiento de otro gran poder (principalmente se enfoca a China), defender regiones claves y explotar a su favor la transformación de la guerra; suplir la antigua principal amenaza militar –relacionada con una potencial guerra global a través de varios escenarios– por la idea de potenciales escenarios de conflictos distribuidos alrededor del globo, y refocalizar el escenario de competencia estratégica de Europa hacia el Este Asiático.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Para ver el informe completo remitirse al sitio web New American Century: <https://goo.gl/4edWaf>. Parte de sus referentes participarán de la administración Bush hijo (Kagan, Wolfowitz) y conformarán con pensadores del liberalismo ofensivo el grupo de los denominados neoconservadores.



De hecho, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 o Gran Estrategia, como le llama la literatura específica, se inicia afirmando:

The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom—and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. In the twenty-first century, only nations that share a commitment to protecting basic human rights and guaranteeing political and economic freedom will be able to unleash the potential of their people and assure their future prosperity. (Bush, NSS, 2002. Introducción)

Entonces, existe un único modelo posible para la prosperidad sustentado en el triunfo de la libertad sobre el totalitarismo que significó el fin de la Guerra Fría. Claramente, el documento se inicia poniendo en primer plano los valores liberales tal como los entiende EE. UU.: los principios universales por excelencia, que se absolutizan. Y más adelante, define la seguridad de acuerdo con estos principios: “In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent” (Ibid.).

Esta última cita da cuenta de la apropiación de discursos netamente cosmopolitas para la fundamentación de la política exterior, tomando el concepto de emancipación como base para la seguridad cuando afirma que el mundo alcanzará esa condición cuando la gente esté en condiciones de –habilitada para– hacer de sus vidas algo mejor: autodeterminación y elección son la clave.

Y, además, da cuenta de las principales tareas y objetivos: construir la paz mediante la guerra al terrorismo y los tiranos, preservarla mediante acuerdos con las

otras potencias y extenderla al incentivar la propagación de sociedades libres y abiertas en todos los continentes. Interesa especialmente porque permite visualizar a través de discursos oficiales la diferencia que señalamos al hablar de *seguridades* con dos ejes, uno anárquico y otro jerárquico; el documento deja en claro que con las otras potencias del sistema se promoverá la coordinación y el entendimiento, mientras que las acciones hacia el resto del mundo significarán guerra e “incentivos” para ciertas libertades, definidas ambas prácticas según se trate de tiranos o terroristas u otros actores dóciles.

El primer objetivo declarado será, por supuesto, defender la nación entendiendo que el terrorismo es un enemigo difuso, constituido por borrosas redes de individuos con bajo presupuesto que pueden traer caos a sociedades libres al poner las tecnologías en su contra. De allí que

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal –military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists- because the allies of terror are the enemies of civilization. (NSS, 2002. Introducción)

Guerra global de duración incierta contra un actor no tradicional, el terrorismo como la principal nueva amenaza (asociada a aquellos Estados que albergan a terroristas también tipificados como enemigos). A continuación, aparecerá la segunda amenaza importante la proliferación de armas de destrucción masiva (especialmente nuclear)

y la posibilidad de que estas armas lleguen a manos de terroristas que, de acuerdo con la Estrategia, estarían procurándolas.

Se hace una referencia explícita a los Estados fallidos como amenaza al hablar de la situación en Afganistán y la intervención llevada a cabo en ese país:

The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders. (NSS, 2002, Introducción)

Otras amenazas señaladas serán las cuestiones medioambientales y la pérdida de fuentes de suministro energético. A partir de esto, el documento señala el componente más importante en términos de relaciones internacionales y derecho internacional al declarar: “America will act against such emerging threats before they are fully formed” (Ibíd.). ¿Qué significa actuar antes de que una amenaza se haya formado?

Esto desató una gran controversia académica, porque va contra los principios acordados en la Carta de Naciones Unidas. Por ello es necesario aquí hacer una digresión entre acción anticipada y acción preventiva, entre *pre-emptive* y *preventive actions*.

De acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, la auto-defensa es legítima, aún en el marco de los acuerdos de seguridad colectiva, y lo es hasta que el Consejo de Seguridad intervenga como respuesta a la agresión o quebrantamiento de la paz producida por el agresor (ver sitio oficial de Naciones Unidas).

La cuestión de cómo se entiende la autodefensa en términos de “preempción” ha dado lugar a una serie de debates entre restriccionistas y antirrestriccionistas. Se dis-

cute básicamente el artículo 51 de la Carta de N.U. donde se especifica que la legítima defensa es habilitada en caso de ataque armado; ahora bien, los antirrestriccionistas apelan a la condición anticipada (*pre-emptive*) cuando el ataque es inminente y evidente su preparación, cuando la agresión puede deducirse como próxima; ejemplos de esto serían la movilización de tropas masivamente por parte de un Estado a la frontera con otro y, en ese caso, la acción preemtiva del potencial agredido frente al agresor estaría permitida. Una visión restrictiva no admite ningún tipo de anticipación, aun ante la inminencia del ataque, dado que la Carta solo habilita dicha defensa una vez que se haya producido la agresión (Bellamy, 2009: 245/246).

La doctrina Bush va más allá. No solo promueve una acción anticipada frente a los terroristas y los Estados que los albergan, sino que propone una acción preventiva (*preventive*), antes de que las amenazas se hayan formado plenamente. Doctrinalmente, los antirrestriccionistas alegan que existe un derecho consuetudinario internacional previo a Naciones Unidas cuya Carta no lo anula por completo y donde la anticipación estaría contemplada.

La pregunta de Bellamy es: ¿dónde es posible trazar la línea entre la acción anticipada y la preventiva (entre *pre-emptive* y *preventive action*)? Bien, la repuesta es que para la primera de ellas “el Estado debe demostrar la inminencia del ataque, la necesidad de preempción y la proporcionalidad de la respuesta planteada” (Bellamy, 2009: 249).

Algunos neoliberales como Feinstein y Slaughter han sugerido frente al terrorismo un nuevo principio, el *deber de prevenir*: “Porque vivimos en un mundo de reglas antiguas y nuevas amenazas” (citado en Bellamy, 2009: 252).

Frente a una amenaza difusa, dirán los autores, donde detectar específicamente el lugar de emplazamiento de grupos terroristas es muy difícil, debe habilitarse la

prevención (*preventive action*), es decir, antes de que efectivamente se materialice la amenaza. La acción preventiva puede implicar uso de la fuerza y de forma unilateral, pero quien interviene tiene que intentar primero otras vías alternativas.

Bellamy, frente a esta propuesta del liberalismo ofensivo, alega que se estaría desdibujando la diferencia entre agresión y defensa y que no es demostrable la amenaza dado que la prevención se da antes de la materialización del peligro; además, “una doctrina de prevención puede llevar a un régimen imperial” (Bellamy, 2009: 253).

Volviendo a la Gran Estrategia, allí el argumento que surge para fundamentar la acción anticipada es:

It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. [...] We cannot let our enemies strike first” (NSS, 2002: 15).

En la Estrategia se hace alusión a la acción anticipada (*pre-emptive*), no asume una acción preventiva explícitamente, aunque la definición que da de aquella es claramente una prevención a la aparición material de la amenaza; alude a la anticipación como una forma de frenar ataques de terroristas y la utilización de armas de destrucción masiva por estos (facilitada por los Estados canallas o *rogue states*) y aclara que la anticipación (*preemption*) no será usada frente a todas las amenazas y que no debe ser un pretexto para otras naciones para cometer actos de agresión.

En relación al lugar ocupado por EE. UU. en el mundo, las bases de la Estrategia y su misión como superpotencia, declara:

The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity. (NSS, 2002: 1)

Esta es una apelación directa a los DD. HH., la seguridad global y la conformación de un mundo mejor a partir de las acciones de la Casa Blanca. Otro punto fundamental ha sido la declaración sobre la forma en que llevará a cabo las acciones necesarias para la seguridad, justificando una actuación unilateral cuando sea necesario: “In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require” (NSS, 2002: 31).

Es esencial la cuestión del *excepcionalismo* que permanentemente aparece en la Estrategia de Seguridad Nacional. En esta última cita, se define como “responsabilidades únicas”, pero también aparecen menciones a la posición privilegiada de EE. UU. en relación a capacidad y fuerza militar en el mundo. Otro elemento es el liderazgo “casi natural” que le cabe a nivel global por ser la única superpotencia.

Al mismo tiempo, se establecerá una vinculación directa y explícita entre economía y seguridad: “A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world” (NSS, 2002: 31). Las acciones destinadas a la promoción e instauración de mercados libres constituyen un capítulo de la NSS, con lo cual queda manifiesto el lugar central ocupado por la temática en los intereses fundamentales de EE. UU. y reafirma la vinculación inherente entre las fuerzas

productivas, el Estado y el orden mundial que configuran el “orden social hegemónico” tal como especifica Cox y que abordaremos en el Capítulo IV.

Por último, en relación al plano discursivo, resulta elocuente citar algunas declaraciones del entonces presidente luego de los atentados del 11/S, donde se apela a los valores liberales como universales y de los cuales EE. UU. es el legítimo defensor. Otro elemento central es el componente místico o religioso con que se han definido los enemigos y las bases de la acción.

A pocos días de los atentados del *World Trade Center*, en un discurso pronunciado el 14/09, el presidente afirmaba: “Esta es una lucha colosal entre el bien y el mal, y que nadie se equivoque: el bien vencerá” (citado en Amparán, 2006).

El bien será asociado a EE. UU. y sus valores morales, y el mal será la forma absoluta de identificar al enemigo. De igual modo, definirá como “eje del mal” tres Estados, considerados como canallas o *rogue states*: Corea del Norte, Irak e Irán. Entendía que había posibles asociaciones a Al Qaeda (porque dieran espacio en sus territorios, pudieran proveerlos de armas de destrucción masiva o financiarlos), organización a la cual se hizo responsable, de forma casi automática, por los atentados de 2001.

En el discurso en el Congreso el día 21/09, se refería nuevamente a la guerra en términos religiosos: “Libertad y temor, justicia y crueldad, siempre han estado en guerra y sabemos que Dios no es neutral” (en sitio Proyecto Filosofía en Español, sección Hispania).

Allí también sostendrá como valores esenciales del país elementos fundamentales del liberalismo que justifican la división entre el bien y el mal, entre quienes defienden los principios liberales y quienes los amenazan: “Esta es una lucha del mundo. Esta es una lucha de la

civilización. Esta es una lucha de todos los que crean en el progreso y el pluralismo, la tolerancia y la libertad” (Ibíd.). Tomará antecedentes de otros “males” en la historia, para remarcar la fuerza de EE. UU. en su lucha contra las formas de “autoritarismo” opuestas a los valores liberales, que ya habían sido definidos de este modo por otras administraciones (Reagan durante la Guerra Fría al señalar al enemigo comunista por ejemplo):

Nosotros no nos dejamos engañar por su religiosidad fingida. Nosotros hemos visto su clase antes. Ellos son los herederos de todas las ideologías asesinas del siglo XX. Al sacrificar vidas humanas para servir sus visiones radicales, al abandonar todos los valores a excepción de su deseo de poder, ellos siguen el camino del fascismo, el nazismo y el totalitarismo. Y ellos van a seguir ese camino hasta donde termina, en el sepulcro sin marcar de la historia de mentiras descartadas. (Discurso Bush, 21/09/2001)

Otras de las declaraciones más controvertidas y que han significado una fuente de críticas en todo el mundo ha sido la afirmación, en ese mismo discurso, de la toma de posición del resto del mundo: “Todas las naciones en todas las regiones deben tomar ahora una decisión: o están con nosotros o están con los terroristas” (Ibíd.).

Lo cierto es que la “guerra al terrorismo” ha sido presentada en términos absolutos entre el bien y el mal, visible en la obligación de elegir un bando en este conflicto global y de tiempo indefinido por parte de cada sociedad en el mundo, como dicotomía civilización contra barbarie. Los principios liberales son los verdaderos valores universales y quien no los acepte puede convertirse en antagonista, tal vez en enemigo.

Los especialistas han sido muy críticos con la NSS de 2002 y las posturas del presidente norteamericano. Tokatlián (2004: 42) ha definido la doctrina Bush como una



política de *primacía mundial*. Saso Muñoz, por su parte, entenderá la política exterior de EE. UU. desde 2002 como de *supremacía*, expresada en el despliegue militar global, el desconocimiento de la institucionalidad internacional y los ataques “preventivos”, acciones que generaron tensión y conflictos en la sociedad internacional (Saso Muñoz, 2009: 294). Otros calificarán de imperialismo o neoimperialismo estas políticas, como Wolin (2008), Booth (2007), Barkawi (2010) y Borón (2009).

Las bases para una acción unilateral, por fuera de las organizaciones y el derecho internacional, con uso indiscriminado de la fuerza, ya estaban planteadas antes de la era Bush (hijo) y la guerra al terrorismo. El excepcionalismo norteamericano y los valores liberales “universales”, a diseminar por el mundo, formaron parte de las estrategias exteriores de varias administraciones (Nixon, Reagan, Bush, Clinton, por mencionar algunos). Lo que trajo consigo la Gran Estrategia es una exacerbación de esas tendencias y un giro en el enemigo determinante para la acción.

En las elecciones presidenciales de 2008 triunfará un candidato demócrata, Barack Obama. La desilusión con la administración republicana de Bush (hijo) por parte del electorado estuvo signada por el fracaso en Irak y las mentiras asociadas a su justificación; en principio, la intervención en Irak surgió porque, de acuerdo con EE. UU., ese país contaba con armas químicas (armas de destrucción masiva) que podían ser vendidas a terroristas. El descubrimiento de que eso no era cierto, el fracaso en imponer una democracia estable, la gran cantidad de muertes de civiles iraquíes y el gran número de soldados estadounidenses caídos dio por tierra con los apoyos internos del gobierno. A esto deben sumarse los crecientes recursos destinados a librar la guerra contra el terrorismo, cuya contracara fueron recortes sociales importantes

y endeudamiento externo. Por último, en 2007 se desatará una crisis financiera de gran envergadura, luego trasladada al resto del mundo, que tuvo consecuencias muy duras para la sociedad norteamericana, como desempleo creciente, pérdida de viviendas que estaban hipotecadas y cierre de industrias.

Muchos internacionalistas que habían apoyado la política exterior de Bush dieron un paso atrás y comenzaron a criticar la innecesaria “aventura” en Irak, culpando a los neoconservadores por ello. Fukuyama es un académico emblemático en este sentido. Ahora bien, las críticas al accionar internacional no aparecen por la intervención misma o por el aumento de bases militares en todo el mundo, sino por *la forma*, el modo en que se llevó adelante. Las críticas estuvieron asociadas al unilateralismo, la “pérdida de confianza” de los aliados y la gente en todo el mundo hacia EE. UU. por los excesos cometidos.

Los teóricos del *mainstream* comenzaron a dar cuenta de su preocupación por la pérdida de la reputación de EE. UU. en el mundo (ver Nye, 2005). De acuerdo con Booth (2007), que retomará a varios autores, la declinación de la hegemonía de EE. UU. en el mundo comenzó mucho antes de W. Bush y se reforzó con los escándalos en los negocios asociados al Estado (como el caso de Enron), el dudoso recuento de votos y decisión de la Corte Suprema que dieron el triunfo a Bush (hijo) en 2000, la creciente pobreza y desigualdad social en la “tierra de la libertad” y el abuso de poder de EE. UU. asociado a los centros de detención, revelados al mundo a través de Guantánamo y Abu Ghraib.

Lo cierto es que los *think tanks*, que estarán detrás de las propuestas de Obama en su campaña, se hicieron eco de estas críticas y propusieron acciones que tomaran en

cuenta el “poder blando” para recuperar la credibilidad de EE. UU. en el mundo y, con ello, su capacidad de influencia, su hegemonía.

El “Center for American Progress” elaborará, en 2008, un documento proponiendo una nueva estrategia para la seguridad y elegirá el concepto de *seguridad sostenible* para su definición. De acuerdo con Smith, coordinador del libro *In Search of Sustainable Security*, durante su visita a África pudo comprobar de primera mano el “desencanto” del mundo con su país; citando a una abogada entrevistada (de quien no da el nombre) toma la siguiente afirmación: “America used to be the champion for all of us, and now it is the champion only for itself” (Smith, 2008: 1).

De allí, Smith deduce que el mundo ha perdido su fe en “America” dada la mala imagen de la seguridad nacional practicada durante el siglo XXI, porque no se comprendió, en esos años, que la seguridad de EE. UU. no solo dependía de su poder militar o su influencia económica, sino también de la capacidad para incentivar a otras naciones a seguir su liderazgo.

The next president will have the opportunity to craft a modern national security strategy that can equip the United States to lead a majority of capable, democratic states in pursuit of a global common good -a strategy that can guide a secure America that is the world's “champion for all of us”. (Smith, 2008: 2)

La propuesta es entonces la *seguridad sostenible*, pensada para un contexto global y la *humanidad común*; se trata de una combinación entre tres enfoques: “*National security*, or the safety of the United States; *Human security*, or the well-being and safety of people; *Collective security*, or the shared interests of the entire world” (Ibid. Resaltado en el original).

La seguridad entendida de este modo permitirá moldear en forma continua la capacidad estadounidense de prevenir o defenderse de amenazas en tiempo real, reducir la profunda inseguridad de la personas alrededor del mundo y gestionar las amenazas de largo plazo que ponen en peligro la seguridad colectiva y global.

Cuáles son los desafíos globales, de acuerdo con el informe, que el gobierno de Bush ignoró: cambio climático, inseguridad energética, creciente escasez de recursos naturales, la proliferación de organizaciones ilegales que movilizan personas, armas y dinero. En términos de seguridad nacional, los imperativos que el documento reconocía en ese momento eran: crisis en aumento en Irak, la implosión de la estabilidad en Afganistán, un Pakistán frágil, un Irán envalentonado, genocidio masivo en Sudán, creciente inseguridad de los suministros de petróleo, Corea del Norte y sus armas nucleares, y un conflicto crecientemente peligroso entre Israel y Palestina (Smith, 2008: 3).

The pursuit of sustainable security requires more than a reliance on our conventional power to deflect threats to the United States, but also that we *maintain the moral authority to lead* a global effort to overcome threats to our common security. With its global scope, sustainable security demands that we focus not only on the security of nation states, but also of people, on human security. (Smith. 2008: 4. El resaltado es propio.)

En esta propuesta se vuelve más evidente la incorporación, por parte de la potencia hegemónica, de las visiones cosmopolitas y de la SH. Tal como plantean Chandler (2008) y Gilmore (2014), las visiones más críticas, holísticas y orientadas a la persona humana en seguridad serán absorbidas por las gestiones gubernamentales de los Estados más poderosos como fundamento de su accionar. Se

hizo hincapié en la proposición de *seguridad sostenible* porque este pensamiento está en la base de la política exterior de la administración Obama.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 se declaraba, desde la Introducción que

The success of free nations, open markets, and social progress in recent decades has accelerated globalization on an unprecedented scale. This has opened the doors of opportunity around the globe, extended democracy to hundreds of millions of people, and made peace possible among the major powers. Yet globalization has also intensified the dangers we face from international terrorism and the spread of deadly technologies, to economic upheaval and a changing climate. (Obama en NSS, 2010)

Ya en la NSS de 2002 se reconocía el desdibujamiento entre el plano interno y el internacional, pero aquí se profundiza el entendimiento acerca de la interdependencia y globalización de los fenómenos, asociando posibilidades y amenazas en un mundo interconectado. Al hablar de la guerra al terrorismo, en específico de Afganistán e Irak, reconoce que ha sido correcto y, por lo tanto, propone dar continuidad a determinadas acciones mencionando las nuevas amenazas:

This is part of a broad, multinational effort that is *right and just*, and we will be unwavering in our commitment to the security of our people, allies, and partners. Moreover, as we face multiple threats - from nations, nonstate actors, and failed states - we will *maintain the military superiority* that has secured our country, and underpinned global security, for decades. (Obama en NSS, 2010, Introducción. El resaltado es propio.)

Más adelante reconoce, tal como estipula la seguridad sostenible, la necesidad de recuperar capacidad de influencia para solventar un liderazgo global renovado: "To get there, we must pursue a strategy of national *renewal*

*and global leadership* –a strategy that rebuilds the foundation of American strength and influence. [...] begins with the steps we take at home” (Ibid. El resaltado es propio).

En esa sección dejará en claro la importancia de recuperar a EE. UU. internamente, ocupándose de la crisis financiera. Para desvincularse de la focalización militar de la guerra al terrorismo y la mera fuerza, dejará en claro que la seguridad nacional también depende de la diplomacia, del gran capital, de los expertos para fortalecer la gobernabilidad y sostener la dignidad humana, la Inteligencia y la aplicación de la ley. Con esto, sumado a la cita que se desarrolla a continuación, la nueva administración busca separarse del unilateralismo con que EE. UU. llevó adelante sus políticas en la era Bush:

To do so, we will be steadfast in strengthening those old alliances that have served us so well, while modernizing them to meet the challenges of a new century. As influence extends to more countries and capitals, we *will build new and deeper partnerships* in every region, and strengthen international standards and institutions. This engagement is no end in itself. The international order we seek is one that can resolve the challenges of our times -countering violent extremism and insurgency; stopping the spread of nuclear weapons and securing nuclear materials; combating a changing climate and sustaining global growth; helping countries feed themselves and care for their sick; resolving and preventing conflict, while also *healing its wounds*. (NSS, 2010, Introducción. El resaltado es propio.)

De igual modo, aparecen las vinculaciones planteadas por la seguridad sostenible dado el énfasis en las acciones colectivas para enfrentar amenazas comunes o desafíos globales, señalando el compromiso de ayudar a otros países a crecer y resolver sus conflictos “curando heridas”. Hará hincapié en la defensa de la democracia y los DD.

HH., tal como su predecesor, pero resaltando la necesidad de hacerlo en el marco del respeto al derecho internacional.

Reconociendo su liderazgo en el cumplimiento de la seguridad global, la estrategia establece como objetivos primarios:

The United States of America will continue *to underwrite global security* -through our commitments to allies, partners, and institutions; our focus on defeating al-Qa'ida and its affiliates in Afghanistan, Pakistan, and around the globe; and our determination to deter aggression and prevent the proliferation of the world's most dangerous weapons. As we do, we must recognize that no one nation -no matter how powerful- can meet global challenges alone. As we did after World War II, America must prepare for the future, while forging cooperative approaches among nations that can yield results. [...] Our national security strategy is, therefore, focused on *renewing American leadership*. (NSS, 2010: 1-2. El resaltado es propio.)

Acciones colectivas, respeto por las normas internacionales, reforzamiento de los valores norteamericanos (democracia, DD. HH. y Estado de derecho) aparecen como los elementos claves de esta nueva estrategia para desprenderse de las críticas al anterior gobierno. Un elemento central que se reconoce en el documento es el rechazo a la tortura (NSS, 2010: 3), práctica que el ejecutivo habilitó para el trato a criminales terroristas en los centros de detención y que fue denunciado mundialmente por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, tal como se verá en el próximo apartado y en el capítulo siguiente.

Las prioridades en seguridad nacional no difieren de las de su antecesor; de hecho, se mencionan esfuerzos por la no proliferación de armas de destrucción masiva y por combatir a Al Qaeda:

We will disrupt, dismantle, and defeat al-Qa'ida and its affiliates through a comprehensive strategy that denies them safe haven, strengthens front-line partners, secures our homeland, pursues justice through durable legal approaches, and counters a bankrupt agenda of extremism and murder with an agenda of hope and opportunity. (NSS, 2010: 4)

El foco de la acción será en Afganistán y Pakistán, de acuerdo con el documento. Y aquí aparece un punto importante acerca de las críticas a la guerra al terrorismo de G. W. Bush: el cuestionamiento es sobre el cómo, nunca se puso en duda el objetivo, la meta de la política exterior, porque precisamente en el qué de la seguridad, tal como la entiende la versión hegemónica, existe un consenso bipartidista (republicanos y demócratas) y en el *mainstream* académico que es de larga data.

Es posible visibilizar esto tomando el caso de la invasión a Afganistán como parte de la “estrategia preventiva” para enfrentar al terrorismo. Esta intervención dura hasta el presente, con una dispersión de los grupos ilegales que operaban en ese territorio, no solo grupos armados responsables de acciones terroristas sino también actores del circuito del narcotráfico. La acción puntual ha sido desplazar a los talibanes del poder e instaurar “la democracia”.

Sin embargo, si se miran las declaraciones de la administración Obama en sus acciones en la región y las justificaciones para ellas, vemos la incapacidad de reconocer, como consecuencias de su intervención, una serie de problemáticas sobre las que se pretendía intervenir. Concretamente, la administración bajo análisis alegaba que los conflictos y tráfico existentes en las fronteras de Afganistán y Pakistán requerían intervención y soluciones concretas.

So I want the American people to understand that we have a clear and focused goal: to disrupt, dismantle and defeat al Qaeda in Pakistan and Afghanistan, and to prevent their return to either



country in the future. That's the goal that must be achieved. That is a cause that could not be more just. (New Comprehensive Strategy for Afghanistan and Pakistan, 2009)

Lo mismo que se invocaba para ingresar a Afganistán en 2002 se siguió alegando siete años después, pero sumándole un nuevo país, sin mediar análisis sobre las consecuencias de las propias acciones de EE. UU. en esto. ¿Por qué, luego de siete años de intervención extranjera, Al Qaeda aparecía accionando también en Pakistán, cuando antes de la intervención norteamericana esto no sucedía?

Además, es posible visibilizar en esta estrategia otro elemento de continuidad: la definición de las intervenciones en términos de bien y mal, de justo o injusto como algo absolutizado, no construido socialmente. La idea de lo justo como justificación de la guerra estaba presente en la Carta de apoyo a la guerra al terrorismo; de hecho, toda su fundamentación partirá de este retroceso a un concepto medieval que Obama hizo suyo.

En palabras del propio presidente norteamericano, quien anexa consideraciones normativas a esta conceptualización:

Las medidas de Estados Unidos son lícitas. Nos atacaron el 9/11. En el plazo de una semana, el Congreso autorizó por mayoría el uso de la fuerza. En virtud del derecho interno e internacional, Estados Unidos está en guerra contra al Qaeda, el Talibán y sus fuerzas asociadas. Por lo tanto, esto es una guerra justa: una guerra librada de manera proporcional, como último recurso y en defensa propia. (Obama, discurso pronunciado el 23/05/2013)

El otro elemento que aparece como prioritario en la estrategia, y muestra la continuidad sobre la que se viene reflexionando, es la economía, es decir, la necesidad de reconstruir los mercados mundiales luego de la crisis financiera para garantizar prosperidad, libertad de los

intercambios y *gestión conjunta de estos asuntos mundiales* a través de un foro creado a tal efecto en el marco de la OMC: el G-20. Además, promoción de la democracia y los DD. HH. pero de modo pacífico, y cooperación para enfrentar el cambio climático. En relación a esto último también se marca una fuerte diferencia con Bush (hijo), dado que se negó a apoyar cualquier tratado internacional sobre esta problemática.

Acerca de los componentes y valores sobre los que debe sustentarse la seguridad nacional, se declara en el documento:

Our national security depends upon America's ability to leverage our *unique national attributes*, just as global security depends upon strong and responsible American leadership. That includes our military might, economic competitiveness, moral leadership, global engagement, and efforts to shape an international system that serves the mutual interests of nations and people. (NSS, 2010: 7. El resaltado es propio)

Se reafirma aquí nuevamente el excepcionalismo norteamericano por sus valores, su fuerza militar, sus capacidades económicas y su "liderazgo moral", bases para dar forma al sistema internacional.

La agenda de seguridad se complejizó al reconocer que no solo el terrorismo y las armas de destrucción masiva son las amenazas principales, sino también la inseguridad cibernética, los Estados fallidos, el cambio climático, las epidemias y amenazas a la salud y la dependencia energética del petróleo.

La seguridad sostenible proponía como herramientas para su garantía las tres "D": diplomacia, defensa y desarrollo. La Estrategia de 2010 retomaba exactamente esos puntos y mencionaba como herramientas de acción defensa, diplomacia y desarrollo, economía, seguridad pública (*Homeland Security*, desarrollada con nuevas atribuciones

de vigilancia y militarización de la policía por W. Bush), inteligencia, comunicación estratégica, promoción del sector privado y las iniciativas de la ciudadanía (en organizaciones de la sociedad civil, en proyectos creativos, etc.) (NSS, 2010: 16).

Lo cierto es que Obama, en sus promesas de campaña, aseguró que retiraría las tropas de Irak, cerraría Guantánamo y llevaría a sus prisioneros ante la justicia civil, respetaría a sus aliados y los DD. HH.

Lo que se conoce en la bibliografía específica como “Doctrina Obama” conllevó la implementación de dos dispositivos: una “estrategia de asesinatos selectivos”, tal como se aplicó en la frontera Afganistán/Pakistán para el asesinato de Osama Bin Laden, líder de Al Qaeda; y adicionalmente, no involucrar tropas y utilizar la Inteligencia (servicios secretos, información clave) y nuevas tecnologías para lograrlo de forma rápida y eficaz; para Nievas (2012), el despliegue de dichos dispositivos significa, en la práctica concreta, asesinatos extrajudiciales. Un elemento distintivo es su publicidad a través de los medios de comunicación.

Además, la Doctrina incluye el concepto de “guerra limitada” para diferenciarse de su antecesor con su “guerra preventiva”, global, anticipatoria e indefinida en el tiempo, en el intento por volver más pragmática la política exterior. La guerra limitada, entonces, se sustentó en una fundamentación moral de la intervención, principalmente humanitaria, pero también en la multilateralidad de las acciones, la proporcionalidad del uso de la fuerza y la legitimidad obtenida en las instituciones internacionales y en la opinión pública. La causa debía ser “justa” y estaría orientada también por los intereses prioritarios de EE. UU. (Ibíd.).

Se dio cuenta hasta aquí de las principales vinculaciones entre el liberalismo ofensivo y las doctrinas de seguridad que enmarcaron la política exterior de EE. UU. en la década bajo estudio. Es necesario, por tanto, resituarse la definición de *hegemonía* para comprender por qué la delimitamos como hegemónica.

La *hegemonía* es la forma que toma el poder cuando es más que la violencia desnuda, porque está asociado al consenso. Esta será la base para la definición gramsciana de la hegemonía, cuya enunciación trasciende la mera dominación por la fuerza de quien detenta el control de los medios de producción o el capital. En el autor italiano, este concepto permite vincular la estructura material o económica con la superestructura político-cultural. El Estado es hegemonía revestida de coerción; a través de una serie de mecanismos, esta institucionalidad demuestra que “la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados” (Gramsci, 2003: 96). Revistiendo de universalidad los propios principios dominantes, las clases y sectores subalternos los introyectan como propios.

De acuerdo con Cox, quien retoma la definición gramsciana:

[...] un concepto de hegemonía que está basado en una conjunción coherente o acoplada entre una configuración de poder material –la imagen colectiva imperante del orden mundial (incluyendo ciertas normas)– y un conjunto de instituciones que administran el orden con una cierta apariencia de universalidad (por ejemplo, no solo como instrumento manifiesto de la dominación de un estado particular). (Cox, 2014: 146)

Si se toma cada uno de estos elementos por separado para analizar las políticas securitarias de EE. UU., es posible identificar los componentes de la visión hegemónica en la praxis.

El poder material ha sido más que demostrado por EE. UU. durante la década estudiada y ha dejado en claro, tanto en documentos oficiales como en discursos presidenciales, que es el Estado con mayor poder de fuego en el mundo y que no duda en usarlo cuando están en juego sus intereses nacionales o la “seguridad global”. Ese poder material se traslada a las fuerzas económicas al asociar libre mercado a valores universales, poniendo en juego mecanismos para su expansión global.

En relación a las instituciones del orden internacional, la potencia hegemónica logró ponerlas en duda a través de acciones unilaterales y al desconocer normas internacionales, proponiendo (discursivamente y fácticamente) la urgencia de aplicar acciones anticipadas frente a un enemigo difuso, de acuerdo con su grado de poder mundial; ha conseguido establecer nuevas reglas y poner en crisis el conjunto de instituciones y regímenes tradicionales.

Ejemplos de esto serían las transformaciones de la OTAN, que debió adaptarse a los requerimientos de su miembro más poderoso aceptando intervenir, a partir de una nueva visión de seguridad, en escenarios ampliados por fuera de su espacio de acción tradicional; su intervención en Libia con el despliegue de acción aérea y el asesinato selectivo de Gadaffi señalan esa transformación. Otro ejemplo es el acoplamiento de muchos Estados a la guerra al terrorismo para tratar al interior de sus fronteras a grupos sociales disidentes (que no en todos los casos utilizaban la fuerza para su acción), entre ellos China, Colombia, Pakistán, Rusia. Además, el endurecimiento de penas y controles sociales para enfrentar las nuevas amenazas fue una práctica que se extendió más allá de las políticas públicas norteamericanas (México, Brasil, Unión Europea). Por último, debe mencionarse el cuestionamiento generalizado a Naciones Unidas y su necesidad de reforma.

Igualmente, está claro que las nuevas ideas predominantes en torno a la seguridad y las amenazas han sido las propugnadas por el liberalismo ofensivo. Los aportes de la seguridad humana, la seguridad mundial y, en general, las propuestas expansivas coinciden con los discursos y justificaciones norteamericanas a la hora de accionar por la fuerza. Aun cuando hayan surgido críticas a la forma (unilateralismo, excepcionalismo), en principio, se aceptan mayoritariamente en la academia, en Naciones Unidas y el resto de los Estados las categorizaciones de amenazas dadas por EE. UU., el desdibujamiento de las fronteras y, con ello, de las diferencias entre defensa y seguridad pública (o entre acciones internas y externas de seguridad) y la incorporación creciente de nuevas dimensiones a temas securitarios.

Puede claramente alegarse que es la potencia hegemónica la que se ha apropiado en discursos oficiales de perspectivas que intentaron presentarse como alternativas al poder y el uso de la violencia. Sea cual sea la dirección que ha tomado esta coincidencia (*top-down* o *bottom-up*), está claro que estas son las ideas predominantes en el orden mundial actual. Esas ideas son permanente presentadas, desde el liberalismo ofensivo en su particularidad, como universales al hablar de seguridad global, bienes comunes, etc., donde Estados Unidos se posiciona como el actor central para el logro de los objetivos “de toda la humanidad”.

A continuación, veremos con mayor especificidad los alcances de este consenso internacional frente a las propuestas hegemónicas.

Por último, esto no significa que la hegemonía se ejerza sin contestación, con consenso absoluto por parte de otros actores. Dado el carácter dinámico de la sociedad internacional, donde se disputa no solo poder político y

militar sino también fuerzas económicas, sociales e interpretaciones del mundo, es necesario remarcar que aunque prevalezca determinado orden dentro de ese sistema, con actores hegemónicos y dependientes, esas relaciones múltiples de poder permanentemente generan algún tipo de resistencia, cuestionamiento o contestación.

## **2. 2. Seguridad internacional hegemónica y su vinculación dicotómica con los Derechos Humanos**

Desarrollaremos aquí algunos aspectos importantes de la contraposición seguridad-derechos humanos, planteados a nivel internacional hegemónicamente. Esto permitirá considerar el grado creciente de consenso que ha obtenido la principal potencia mundial demostrando, precisamente, su capacidad hegemónica más allá de las resistencias y cuestionamientos en aumento. Con respecto a los DD. HH., ampliaremos el análisis en el próximo capítulo incorporando otras consideraciones teóricas.

Para iniciar este apartado es necesario preguntarnos: ¿qué significó la guerra preventiva al terrorismo y las nuevas guerras limitadas (o el asesinato selectivo) en términos de acciones concretas en el terreno? La imposición de la “doctrina contrainsurgente” y el abandono de los principios westfalianos en cuanto al uso y límites de la violencia.

Es preciso hacer una distinción sobre los usos de la violencia, tal como se la entendió tradicionalmente, y los cambios en la actualidad, dado que allí es donde está el nudo gordiano de la relación dicotómica seguridad-derechos humanos como la supone la visión hegemónica en la praxis, aun cuando discursivamente el objeto de toda intervención ha sido la defensa de esos derechos en el mundo.

El modelo westfaliano en el plano internacional supuso, como se ha mencionado en el Capítulo I, una regulación de la violencia. Entre sus principios se establecieron los límites acerca del cuándo y el cómo de la guerra; esta solo podía ser llevada adelante por Estados como únicos detentadores del monopolio legítimo de la fuerza. Para ir a la guerra, esta debía ser declarada oficialmente y solo estarían involucrados los combatientes específicamente seleccionados por cada Estado, con la prohibición de la participación de la sociedad civil. Por otra parte, nunca un conflicto armado podía legitimarse en base a las decisiones en el orden interno de cualquier actor político internacional, toda cuestión ideológica o religiosa quedaba fuera de las consideraciones sobre causales de guerra. El principio de *no intervención en los asuntos internos* de un Estado se convirtió en un eje central de este ordenamiento de la violencia cuyo origen, precisamente, ponía fin a las guerras religiosas en Europa.

Las regulaciones sobre el derecho a la guerra y el derecho en la guerra, el corpus normativo del *Ius ad bellum* y el *Ius in bello*, datan de la Edad Media y el Renacimiento, pero irán siendo adaptadas y reforzadas durante el orden moderno pautado en Westfalia. Esta distinción que realiza el derecho internacional es la base del Derecho Internacional Humanitario, que implicó la regulación al trato de prisioneros de guerra, la eliminación de la opción del exterminio, el cuidado de la población civil y la prohibición del uso de determinadas armas (especialmente las químicas), entre otros elementos.

Básicamente, todo este andamiaje normativo pretende limitar la violencia a través de la acotación de las casusas por las cuales una guerra puede ser legítima y las acciones permitidas una vez desatado el conflicto. El Derecho Internacional Humanitario fue codificado en los



Convenios de Ginebra de 1949 mediante cuatro tratados: el Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; el Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; el Convenio de Ginebra sobre el trato debido a los prisioneros de guerra y el Convenio de Ginebra con respecto a la protección de las personas civiles durante la guerra (Bonavena y Nievas, 2012: 5).

Las restricciones se ampliarán con la Carta fundacional de Naciones Unidas que, como se especificó, prohíbe cualquier agresión, habilita al Consejo de Seguridad como único referente para los conflictos y el uso de la fuerza y esta, individualmente utilizada, solo es permitida como legítima defensa frente a una agresión con tiempo limitado hasta que el Consejo intervenga.

Ahora bien, durante la segunda mitad del siglo XX se hicieron frecuentes formas de conflicto diferentes a las tradicionales, donde el uso de la violencia no estaba en manos de un Estado y sus ejércitos, sino en grupos alzados en armas. Frente a esto, surgirán nuevas teorías y estrategias para permitir a un ejército regular enfrentarse a fuerzas irregulares y salir victorioso.

A partir de allí, los Estados comenzaron a explorar formas no tradicionales y más flexibles para el uso de la fuerza, conocidas generalmente como “contrainsurgencia”. Es decir, las nuevas amenazas a la seguridad llevaron a la elaboración de innovadoras conceptualizaciones y técnicas para enfrentarlas. Desde la guerra de Vietnam, y el fracaso de EE. UU. para enfrentar conflictos bélicos no tradicionales, se iniciaron los intentos por encontrar mejores mecanismos para estos nuevos tipos de enfrentamientos (guerrillas, terrorismo, crimen organizado, etc.). La categoría LIC (*Low Intensity Conflict*) o Conflictos de Baja Intensidad

se caracterizó por la realización de intervenciones quirúrgicas rápidas y eficaces, con la utilización de varios medios adecuados: presión psicológica, desestabilización política, boicot económico, ataques aéreos sin involucrar tropas, acciones paramilitares, etc. Estas redefiniciones de las técnicas militares se analizaron en profundidad y se probaron en América Central en la guerra civil bajo administración Reagan; durante los noventa, contra el narcotráfico y la “narcoguerrilla” en América del Sur, o en las acciones de la OTAN en el conflicto de la ex Yugoslavia.

Los LIC son uno de los resultados de estas nuevas teorizaciones que, genéricamente, la literatura especializada denomina “guerras de cuarta generación”<sup>27</sup> (ver Berstein, 2013; Grautoff, 2007):

La cuarta generación de la guerra moderna se amplía de la esfera estrictamente militar al ámbito de la sociedad y a las confrontaciones, que no se dirimen en un teatro de operaciones clásico, donde la población civil es enemiga y elevada a la categoría de objetivo militar del adversario. Los objetivos del rival incluyen el aspecto cultural del enemigo y la capacidad de disuadir el apoyo de su población a favor de la guerra. (Grautoff, 2007: 134)

Estas guerras son descentralizadas y desterritorializadas, características que en relación a la seguridad se han definido como postwefalianas; esto significa que pueden extenderse a varios territorios nacionales, que operan tanto en ciudades como en el campo y que no existe una demarcación clara de las líneas de enfrentamiento como en los conflictos tradicionales. Suponen, por parte de fuerzas armadas convencionales, el despliegue de tácticas insurgentes, guerra irregular o actos terroristas; también suelen aparecer en la bibliografía categorizados como

---

<sup>27</sup> Para ampliar las temáticas tratadas ver también Bonavena y Nieves (2012), Zolo (2007) y Hobsbawm (2007).

“conflictos asimétricos”, dado que un Estado, es decir un ejército regular, se enfrenta a un grupo con capacidad de violencia irregular a través de actos terroristas o tácticas de desgaste propias de la guerra de guerrillas.

No es solo el modo de uso de la violencia lo característico de las guerras de cuarta generación, sino que las tecnologías de la información y la comunicación (junto con las militares) tienen un papel central. Generalmente son utilizados los *mass media* o las redes sociales para obtener apoyo de la opinión pública y deslegitimar al adversario.

Históricamente, durante el conflicto en Argelia por parte de Francia o durante las dictaduras latinoamericanas, este tipo de guerras asimétricas ha implementado la práctica de la tortura, los secuestros, la detención arbitraria, entre otras (Nievas, 2012: 57). Frente a un enemigo “difuso”, cuya principal herramienta para vencer a fuerzas militares convencionales es la clandestinidad, cualquier dispositivo que sirva para obtener información sobre futuros ataques, actores involucrados, etc. se vuelve vital.

Desde la guerra preventiva al terrorismo,<sup>28</sup> estas han sido las acciones que caracterizaron las intervenciones de EE. UU. en Afganistán, Irak, Pakistán y Libia. Con esos dispositivos se intentó combatir a las fuerzas de ocupación estadounidense por estas poblaciones y las herramientas tecnológicas al servicio de las fuerzas militares han ido perfeccionándose. De acuerdo con ello, para Estados Unidos: “La nueva guerra es definida como descentralizada, poniendo el énfasis en la utilización de fuerzas militares ‘no estatales’, empleando tácticas de desgaste”. A esto se agrega el uso intenso de los sistemas de información y medios de comunicación “tanto focalizado contra

---

<sup>28</sup> Algunos autores realizan una distinción entre la guerra preventiva y la contrainsurgente, situando a la segunda como clave de acción de Washington a partir de la administración Obama. Ver Derghougassian (editor) (2009).

la sociedad enemiga como abarcando la llamada “opinión pública global” (el pueblo enemigo es al mismo tiempo atacado psicológicamente y aislado del mundo) combinado con acciones de guerra de alto nivel tecnológico” (Bernstein, 2013: 192).

Los dispositivos a considerar son varios. Se recurre a nuevas tecnologías como los llamados “drones,” es decir, aviones no tripulados que permiten alejar a los combatientes estadounidenses del peligro de muerte pero que concentran esa misma posibilidad sobre la sociedad civil atacada, porque la precisión de esos artefactos es mucho menor que la obtenida por un ser humano. La frase más utilizada ha sido “los inevitables daños colaterales” (ver Wolin, 2008). Este tipo de tecnologías se enmarcan en las “transformaciones de la guerra” tal como se estipulaba en el “Proyecto para un nuevo siglo americano”.

Por otra parte, se contratan mercenarios, lo cual implica la privatización de las fuerzas disponibles a través del trabajo conjunto entre ejército y empresas privadas para determinados conflictos. Para 2012 se suponía que estaban trabajando en Medio Oriente y Asia Central, mediante convenio con EE. UU., alrededor de 137 mil “soldados privados” (Isenberg, 2012 citado en Bernstein, 2013: 193). Este tipo de empresas privadas tiene una característica medular: no rinden cuentas por sus acciones ante ningún Estado, tribunal internacional u organización intergubernamental, sino solo frente a sus empresas o contratistas.

Lo cierto es que estas nuevas guerras no están reglamentadas, no se enmarcan dentro de lo estipulado por el derecho humanitario, que fue pensado para conflictos regulares interestatales o conflictos internos frente a grupos alzados en armas e identificados como tales; al menos, eso se ha alegado desde EE. UU. y sus aliados.

De igual modo, las líneas divisorias entre combatientes y no combatientes o población civil son borrosas, toda vez que este tipo de conflictos supone especialmente que el objetivo de guerra es “toda la sociedad enemiga en especial su identidad cultural” (Berstein, 2013: 192).

Siguiendo a Bonavena y Nievas (2012: 14), en relación al papel de los no combatientes queda claro que “dado que la guerra contrainsurgente se libra contra un enemigo ‘invisible’, el enemigo potencial es toda la población civil”. Sin embargo, ya que es imposible ganar un conflicto contra toda una sociedad solo mediante la represión o la violencia, la doctrina contrainsurgente supone medidas “positivas” para ganar el apoyo de la población contra los grupos insurgentes o terroristas. Siguiendo a los autores, señalamos que el espionaje se combina con la “contrainteligencia” o inducción al engaño, “en principio del oponente, pero en contrainsurgencia, dado que el enemigo carece de contornos definidos, de toda la población civil. En función de ello se conciben las Psyop (operaciones psicológicas)” cuyo objetivo es “influir en los estados de ánimo colectivos” (Ibíd. 13).

El último elemento a señalar en relación a las operaciones de la potencia hegemónica para garantizar la seguridad es la vigilancia permanente o las acciones de inteligencia y espionaje, que no solo se aplican en los territorios intervenidos de la Periferia, sino también al interior de su propio territorio, con sus ciudadanos. De allí que la brecha abierta entre la búsqueda de seguridad y la garantía de derechos se haya vuelto definitivamente global.

Amnistía Internacional, una vez iniciada la guerra al terrorismo, ha sido una de las organizaciones internacionales no gubernamentales que ha investigado y denunciado sistemáticamente la violación de derechos humanos civiles y políticos en la “guerra global contra el terror”. A

través de su campaña “Contra el Terror, Justicia”, en el año 2008, elaboró un informe de difusión internacional para denunciar las prácticas ilegales de EE. UU. en el mundo.

En ese marco, Guantánamo aparecerá como el emblema de una larga cadena de violaciones al derecho internacional mediante cárceles secretas, detenciones forzosas, desapariciones y negación del debido proceso judicial a los sospechosos de terrorismo.

De acuerdo con el informe: “En julio de 2007, el presidente George W. Bush dio luz verde a la continuación del programa de detenciones secretas e interrogatorios de la CIA” (AI, AMR 2500508. ext. 2008: 1). En principio fue un programa secreto que luego de 2006, una vez descubierto públicamente, se autorizó de forma abierta.

Estas instalaciones secretas se encontraban, por ejemplo, en la base aérea de Bagram, Afganistán, y en el mismo país, cerca de Kabul, estaba emplazada la denominada “prisión oscura” que salió a la luz en base a testimonios de detenidos que luego fueron trasladados a Guantánamo. Tomando el informe de AI en relación al nombre de ese centro de detención:

[...] los detenidos en la oscuridad y con música a un volumen muy alto las 24 horas del día. Personas que han estado recluidas allí cuentan que las tenían encadenadas al techo durante largos periodos, les impedían dormir y las interrogaban durante días seguidos. Binyam Mohammed, Abdulsalam al-Hela, Bisher al-Rawi, Jamil al-Banna, Walid al-Qadasi y Hassan bin Attash afirman que estuvieron recluidos en este centro antes de su traslado a Guantánamo. (Ibíd.)

En 2007, en el cuerno de África (en las fronteras entre Etiopía, Somalia y Kenia) se abría un nuevo centro de entregas extraordinarias en el marco de un conflicto armado regional que involucraba grupos armados islámicos, además de la participación de Egipto en esas actividades.

Por otra parte, en Pakistán, como uno de los aliados principales de la guerra, se denunció para fines de 2007 la desaparición de 493 personas, además de 500 ciudadanos pakistaníes entregados a EE. UU. para su extradición (AI, AMR 2500508. ext. 2008: 2)

Europa también ha sido escenario de detenciones y desapariciones forzosas, así como centro de emplazamiento para cárceles secretas denunciadas en Polonia y Rumania. De acuerdo con AI, informes públicos en 2006 y 2007 producto de la investigación de la “Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa revelaron la existencia de una ‘tela de araña’ de transferencias ilegales de detenidos, tejida por la CIA y en la que participaban Estados miembros del Consejo de Europa” (Ibíd.).

También se han denunciado “lugares negros” o centros de detención clandestinos en la Isla Diego García, Jordania, Tailandia. En el año 2006, el presidente Bush confirmó la habilitación dada a la CIA para llevar adelante el programa de detención y reclusión secreta con métodos “especiales” de interrogatorio, que han sido internacionalmente denunciados como tortura. En ese año el congreso norteamericano aprobó la Ley de Comisiones Militares que significaba la continuidad de estos programas y del rol del Departamento de Defensa en esos asuntos, dado que la custodia y el “juzgamiento” de estos “combatientes enemigos” estaba exclusivamente en manos de militares. La Cruz Roja solicitó durante años el acceso a estos centros de detención y fueron contadas, excepcionales y limitadas en su intervención, las habilitaciones a su presencia (AI, AMR 2500508. ext. 2008: 2).

Es clave en este sentido la excepción declarada por EE. UU. al tipo de guerra llevada adelante frente a la cual utiliza la categoría de “combatiente enemigo o combatiente ilegal”. De acuerdo con Cuadro:

[...] la declaración de que los prisioneros de la Guerra Global contra el Terror no entraban dentro de la III Convención de Ginebra del año 1949 que regula el tratamiento de los prisioneros de guerra. Bajo el argumento de que la Guerra Global contra el Terror no era un tipo de conflicto bélico contemplado en dicho tratado, sus prisioneros fueron considerados como “combatientes ilegales”, lo que posibilitó el uso de la tortura sistemática contra estos enemigos absolutos. Desde la administración estadounidense se afirmó una y otra vez que, pese a no entrar dentro de la categoría de prisioneros de guerra establecida por la Convención de Ginebra, estos serían tratados de acuerdo con las normas internacionales. No obstante, la sistematicidad en el ejercicio de torturas a los prisioneros de la Guerra Global contra el Terror confinados en centros de detención globales, da cuenta de que aquellos no fueron “casos aislados”. (Cuadro, 2013: 119)

El colocar a “los enemigos” por fuera de la legalidad, justificándose en el tipo de acciones perpetuadas por éstos, aunque su identificación concreta era difusa, habilitó a Estados Unidos a fundamentar acciones por fuera del derecho internacional en la guerra contra esos enemigos.

En el año 2008, el congreso de EE. UU. aprobó una ley contra una técnica de interrogatorio considerada tortura: la práctica del “submarino”, que es un procedimiento de ahogamiento/asfixia simulado que se aplica durante interrogatorios. El presidente Bush (hijo) vetó esa ley.

Entre las técnicas habilitadas en 2002 por el Secretario de Defensa de Washington se encontraban: incentivo/retiro de incentivo (artículos de uso personal); traslado del detenido a un lugar más incómodo, que puede consistir en exposición a temperaturas extremas y en la privación de luz y estímulos auditivos; manipulación del entorno para crear una incomodidad moderada (por ejemplo olor desagradable); alteración de los horarios del sueño; aislamiento (Borón y Vlahusic, 2009: 46).



La exposición pública de las violaciones sistemáticas de derechos humanos y el derecho internacional por parte de EE. UU. se dio con la circulación masiva de imágenes de la prisión de Abu Ghraib en Irak. Fotografías que recorrieron el mundo mostraban a soldados estadounidenses torturando, humillando y vejando prisioneros. Se realizó una investigación y se produjo un extenso informe.

Entre los “abusos” comprobados por el equipo del general Taguba, se reconoce desde la sodomización de prisioneros con linternas fosforescentes y palos de escoba y el uso de perros sin bozal para aterrorizar a los prisioneros que, al menos en algunas ocasiones, había mordido y herido gravemente a detenidos, hasta palizas brutales y vejaciones constantes y de todo tipo (Ibíd. 48)

Se juzgó a militares de bajo rango que habían sido actores materiales de los abusos, pero no a oficiales o funcionarios de alta jerarquía, que dieron las órdenes y estaban al tanto de lo sucedido allí.

Por otra parte, se ha denunciado el uso de territorios y espacio aéreo soberano de otros Estados para el traslado secreto de detenidos en los vuelos ilegales realizados por la CIA. En Alemania, Italia y otros territorios europeos, la prensa denunció esta utilización sin autorización, aparentemente, de jurisdicción soberana (Borón y Vlahusic, 2009: 58).

Otra acusación que se registró fue la tortura de prisioneros “fantasmas” o en condición de desaparecidos en barcos de guerra. De acuerdo con el director en ese momento de Reprieve, una ONG británica de derechos humanos, “el gobierno norteamericano mantiene al menos 26.000 personas sin juicio en prisiones secretas, y las informaciones sugieren que al menos 80.000 han ‘pasado por el sistema’ desde 2001” (Avignolo, 2008 citado en Borón y Vlahusic, 2009: 59).

Cuando Barack Obama asume el gobierno, además de intentar distanciarse del unilateralismo y la desestimación del derecho internacional por parte de la administración anterior, se declara en contra de las técnicas de tortura habilitadas y, en general, de la metodología utilizada por la CIA y los militares estadounidenses para las detenciones, traslados y prisión de supuestos terroristas. Tal como había prometido en su campaña, a poco de asumir el cargo de presidente, Obama firmará una orden ejecutiva dirigida a la CIA ordenando el cierre de las cárceles secretas que aún quedaran en pie y el cierre de Guantánamo en el transcurso de un año (*The Washington Post*, 22/01/2009). En un discurso en la Universidad de la Defensa Nacional, Obama dijo: “pusimos en peligro nuestros valores básicos: al hacer uso de la tortura para interrogar a nuestros enemigos y deteniendo a personas de una manera que va en contra de la legalidad” (Romero, 2014).

No solo nunca se cerró Guantánamo, sino que tampoco se dio a sus prisioneros acceso a la justicia civil o a tribunales ordinarios (no militares) como se había prometido. Por otro lado, no hubo juzgamientos a los responsables en las altas esferas por estas sistemáticas violaciones a los DD. HH., que no solo desafiaron el derecho internacional sino las propias normas de EE. UU.

Más allá de la retórica en campaña y la voluntad expresada por el presidente demócrata, el complejo entramado de poderes públicos y privados detrás de la guerra contra el terrorismo en Estados Unidos ha frenado toda acción tendiente a revertir procesos ilegales, entre ellos, el cierre de Guantánamo o el juzgamiento civil a prisioneros, la reparación para ex detenidos o la obligación de funcionarios y ex funcionarios a la rendición de cuentas.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ver en próximo capítulo, en los apartados sobre securitización y militarización, datos concretos de esas vinculaciones público/privadas para la guerra.

Ahora bien, si tomamos en detalle los derechos que han sido avasallados, es posible observar que su violación sostenida ha ocurrido, precisamente, sobre los civiles y los políticos. Definíamos en este capítulo que la visión hegemónica de seguridad se sustenta en principios liberales; analizamos los discursos oficiales que han justificado los largos años de acciones militares en nombre de esos valores “universales”; además, hay que subrayar que el sustento filosófico-político de los derechos civiles y políticos corresponde a la tradición liberal occidental. Es contra estos principios y libertades, paradójicamente, como se define en los hechos la seguridad internacional hegemónicamente.

De acuerdo con las denuncias detalladas hasta aquí, se pueden consignar las violaciones de los siguientes derechos: Artículo 5 de la Declaración Universal de DD. HH., “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”; Artículo 8, “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”; Artículo 9, “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”; Artículo 10, “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”; Artículo 11 inciso 1, “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”; Artículo 30, “Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno

al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración” (ONU, 1948. Declaración Universal en sitio oficial).

Los detenidos estuvieron años detenidos (algunos aún lo están), sin juicio ni pruebas: solo por la condición de *sospechosos*, no fueron sometidos a tribunales civiles, independientes e imparciales; la condición básica de la detención implicaba tortura e incomunicación (ni siquiera se les habilitaba comunicación con sus abogados en determinados casos), fueron privados arbitrariamente de su libertad y nunca se presumió su inocencia, por el contrario, se presumió su culpabilidad y de allí que el mero hecho de sospecha permitiera la detención.

En relación a la tortura, la Convención del año 1984 considera en su artículo I que

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término tortura todo acto por el cual se infrinja intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infringidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con consentimiento o aquiescencia. (ONU, A/RES/39/46)

Es más, en su artículo 2, la Convención deja expresamente sentado que “En ningún caso podrá invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura” (Ibíd.).

Un informe elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2006, sobre la situación de los detenidos en Guantánamo, establecía en sus conclusiones: “Ese derecho se está vulnerando en la actualidad y la detención continua de todas las personas retenidas en Bahía de Guantánamo constituye una detención arbitraria en violación del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (ONU, 2006, GE.06-11279 (S) 230306 280306).

Por otra parte, dicho informe denuncia que el poder ejecutivo del gobierno de EE. UU. ejercía la función de juez, fiscal y abogado defensor de los detenidos, violando las garantías inherentes a un juicio justo, frente a tribunal independiente, de acuerdo con el artículo 14 del Pacto ya citado. Además, reconoce tortura, tratos inhumanos y violatorios de otros derechos como el de salud.

En diciembre de 2014, el Senado de EE. UU., mediante una investigación de la Comisión de Inteligencia, presentó sus resultados reconociendo oficialmente la utilización de la tortura en la guerra al terrorismo. Allí se recopilieron testimonios, imágenes, informaciones secretas de la propia agencia de inteligencia donde se reafirman los mismos tratos y arbitrariedades que se venían denunciando desde organizaciones de la sociedad civil, sectores académicos y organizaciones internacionales. Frente a la presentación del informe y sus conclusiones acerca de la inutilidad de estos métodos para lograr éxitos comprobables en la lucha contra el terrorismo, el director de la CIA del momento, John Brennan, declaraba: “La información de Inteligencia obtenida por el programa fue crucial para nuestro entendimiento de Al Qaida y sigue aportando información para nuestros esfuerzos contra el terrorismo al día de hoy”. De acuerdo con Tenet, director de la CIA en 2001: “El programa condujo a la captura de líderes de Al Qaida y los

eliminó del campo de batalla [...] Tenet dijo que el programa, incluyendo las torturas, ‘salvó miles de vidas norteamericanas’ (Diario Página 12, 10/12/2014).

De acuerdo con lo desarrollado al inicio de este apartado, el propio tipo de acción bélica contrainsurgente supone alteraciones del Derecho Internacional Humanitario por sus características imprecisas. El potencial enemigo es toda la población, dadas las acciones encubiertas de los contrincantes, que en el terreno de una guerra de cuarta generación no diferencia Estados, de insurgentes o grupos que aplican el terrorismo; a su vez, el campo de batalla –dadas estas características– es virtualmente todo el mundo.

Aquellos elementos justificados como tácticas de la guerra contrainsurgente son tipificados por el DIH como crímenes de guerra o de lesa humanidad si son contra la población civil, en caso de aplicación masiva. Los elementos denunciados en la guerra contra el terrorismo o los utilizados por la “doctrina Obama” pueden caer dentro de esta conceptualización toda vez que ha involucrado a miles de personas en el mundo, especialmente en Medio Oriente y Asia Central. Parte de los delitos tipificados serían: detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, desplazamientos forzosos o deportaciones, tortura y tratos crueles, ataques indiscriminados, vejaciones sexuales, ejecuciones individuales. Acaso la táctica del asesinato selectivo aplicada desde 2009, como ya se señaló, ¿no constituye ejecuciones individuales extrajudiciales?

En ese marco de contrainsurgencia, las tecnologías de la información, el espionaje y la vigilancia cumplen un rol central. El seguimiento de publicaciones en redes sociales, comunicaciones telefónicas, correspondencia en papel o electrónica son dispositivos utilizados junto con el uso de operaciones psicológicas.

A la par de las violaciones a los derechos humanos cometidos expresamente mediante detenciones arbitrarias, desplazamientos forzosos o torturas, existe toda una red de vigilancia, internacional y nacional, que ha violado el derecho civil a no sufrir intromisión arbitraria por parte del Estado “en la vida privada, sobre la familia, la propiedad y la correspondencia de un individuo”, tal como se especifica en la Declaración Universal y el Pacto de Derechos civiles y políticos.

La presunción acerca de la acumulación de información como mecanismo preventivo para la seguridad en el marco de guerras de cuarta generación llevó a Estados Unidos y Gran Bretaña al punto de espiar información confidencial de sus aliados y también de líderes de organizaciones sociales de peso.

El conocimiento acerca de este control de información generó un escándalo internacional: se filtraron a la prensa las actividades de la Agencia de Seguridad Nacional de EE. UU. y Obama debió salir a dar explicaciones y pedir disculpas. En un discurso pronunciado en el Departamento de Justicia, el presidente estadounidense afirmaba:

Resulta difícil exagerar la transformación que la comunidad de inteligencia de Estados Unidos tuvo que atravesar después del 11 de septiembre. Nuestras agencias tuvieron la necesidad repentina de encargarse de muchas más tareas que la tradicional misión de controlar potencias hostiles y recopilar información para los legisladores. En cambio, ahora se les pedía que identificaran y señalaran conspiradores en algunas de las partes más remotas del mundo, y que anticiparan las acciones de redes que, debido a su propia naturaleza, no podían ser penetradas fácilmente con espías o informantes. [...]

Se han expandido las relaciones con los servicios de inteligencia extranjeros y se ha fortalecido nuestra capacidad de resistir ataques cibernéticos. Y consideradas en su conjunto, estas medidas han evitado diversos ataques y han salvado vidas inocentes, no solo aquí en Estados Unidos, sino en todo el mundo. Sin

embargo, en nuestra prisa por hacer frente a una nueva serie de amenazas muy reales, el riesgo de un exceso por parte del gobierno –la posibilidad de perder algunas de nuestras libertades esenciales en pos de la seguridad–, también se han visto pronunciadas. (Discurso presidencial 17/01/2014)

Entonces, reconociendo que se ha generado una red de información global, el mandatario lo justifica por el grado de las amenazas y las urgencias concomitantes, alegando además que gracias a esta capacidad de recopilar información se han “salvado vidas en todo el mundo”, aun cuando la urgencia ha conllevado “excesos”.

En particular en relación a los derechos humanos o al incumplimiento de salvaguardas legales sobre la vida privada, declaraba:

En tercer lugar, las salvaguardias legales que limitan la vigilancia sobre los estadounidenses sin una orden judicial no se aplican a personas extranjeras en el exterior. Esto no es algo exclusivo de Estados Unidos; pocas agencias de espionaje en el mundo, si se puede decir que hay alguna, restringen sus actividades fuera de sus propias fronteras. Y el objetivo final de la inteligencia es obtener información que no se encuentra disponible de manera pública. Pero las capacidades de Estados Unidos son únicas, y el poder de las nuevas tecnologías supone que cada vez existan menos limitaciones técnicas a lo que podemos hacer. (Discurso presidencial 17/01/ 2014)

En esta segunda parte, se desconoce claramente el derecho internacional, en particular la Declaración Universal y el Pacto de derechos civiles y políticos acerca del derecho a la privacidad de las personas en todo el mundo, y la obligación de los Estados de garantizarlas, como así también todo lo que atañe al derecho interestatal sobre la soberanía e independencia de los Estados; por otro lado, una vez más aparece el papel único en el mundo de EE. UU. como fundamento para las excepciones que se atribuye.



En concreto sobre el escándalo desatado por las escuchas telefónicas a las presidencias de Alemania y Brasil, Obama declaró: “Los líderes de nuestros cercanos amigos y aliados merecen saber que si quiero saber lo que piensan sobre algún asunto, tomaré el teléfono y los llamaré en lugar de recurrir a la vigilancia” (Diario *Página 12*, 17/01/2014). Y en ese mismo discurso anunciaba una serie de modificaciones en la Agencia de Seguridad Nacional, básicamente para “respetar” la soberanía de los demás Estados.

Por último, es necesario señalar que en nombre de la lucha contra el terrorismo la pérdida de garantías para los derechos individuales se extendió por el mundo: muchos Estados han sido denunciados por sus procedimientos en este sentido.

De acuerdo con el Informe Anual 2008 de Amnistía Internacional, en materia de DD. HH., los Estados europeos han mantenido una doble moral:

[...] en 2007 salieron a la luz nuevos indicios de que varios Estados miembros de la UE habían mirado hacia otra parte o actuado en colusión con la CIA para secuestrar a personas, recluirlas clandestinamente y trasladarlas ilegalmente a países donde fueron sometidas a tortura y otros malos tratos. Pese a los reiterados llamamientos del Consejo de Europa, ningún gobierno ha admitido ni investigado a fondo esas transgresiones de la ley, y ninguno ha adoptado medidas adecuadas para impedir que en el futuro se utilice territorio europeo para entregas y detenciones secretas. (AI, Informe 2008, Prólogo)

El informe igualmente denuncia la discriminación a la que es sometida población migrante, refugiados y solicitantes de asilo en los territorios de la Unión, y en relación al doble estándar en DD. HH. en el informe surgen las preguntas siguientes:

¿Pueden la UE o sus Estados miembros pedir a China o a Rusia que respeten los derechos humanos cuando ellos mismos son cómplices de tortura? ¿Puede la UE pedir a otros países con muchos menos recursos que mantengan abiertas las fronteras, cuando sus propios Estados miembros coartan los derechos de personas refugiadas y solicitantes de asilo? ¿Puede predicar la tolerancia en el extranjero sin haberse enfrentado a la discriminación contra romaníes, musulmanes y otras poblaciones minoritarias que residen dentro de sus fronteras? (Ibíd.)

China, por su parte, ha utilizado la excusa de la “guerra contra el terrorismo” para la persecución y represión de la etnia uigur, de mayoría musulmana, que habita en la región autónoma china del Sin-Kiang. De acuerdo con el informe de AI 2008:

Las autoridades continuaron utilizando la «guerra contra el terror» encabezada por Estados Unidos como excusa para justificar la brutal represión de miembros de la etnia uigur, que vivían fundamentalmente en la Región Autónoma Uigur del Sin-kiang, lo que dio lugar a graves violaciones de derechos humanos. Se consideraron delito las expresiones no violentas de la identidad cultural uigur. Los miembros de esa etnia eran las únicas personas en China de las que se sabía que eran condenadas a muerte y ejecutadas por delitos de índole política, como llevar a cabo «actividades separatistas». (AI, Informe 2008: 131)

Lo mismo puede alegarse de Colombia, que al declarar como terroristas internacionales a las guerrillas históricas del país, de acuerdo con lo estipulado por el propio EE. UU., ha avanzado aún más sobre derechos básicos en nombre de combatir el terrorismo. En abril de 2008, Estados Unidos elaboró el listado de Organizaciones Internacionales Terroristas entre las que se encontraban las FARC en el puesto número 39. A partir de allí, 33 países, luego de una ofensiva diplomática del propio gobierno colombiano, han catalogado a esta organización autoidentificada como

movimiento revolucionario y con un historial de acción de cincuenta años, como grupo terrorista (ver US Department of State. Terrorism Designations).

Con estos ejemplos se pretende señalar que Estados Unidos, como principal potencia mundial, tiene la capacidad de influir en las rutas de acción del resto de los actores del sistema. La capacidad hegemónica se demuestra no solo por el uso de la fuerza sino también por la capacidad de persuasión vigente, que en relación al terrorismo se hizo evidente al lograr el plegamiento del resto del mundo en la categorización de esta amenaza y la urgencia de medidas globales; en especial, a través de la aplicación de medidas en detrimento del derecho internacional y los derechos humanos, dado que para lograr la *seguridad global* se requerían excepciones progresivas.

El caso más emblemático para demostrar este consenso es el llamado multilateral realizado por el gobierno de la Casa Blanca en el reingreso masivo a Afganistán, incluyendo Pakistán, en 2009. Obama, de acuerdo con su retórica de actuar en consonancia con aliados tradicionales, convoca a la OTAN. Según Rozoff (2009), casi 50 países se vieron involucrados en esta escalada militar contrainsurgente, entre ellos actores estatales como Albania, Mongolia, Georgia, Azerbaiyán, Nueva Zelanda, Italia, Rumania y más llamativo aún, Colombia, como aliado extra-OTAN.

Hay algo importante a señalar en relación a América Latina: aquí no se han utilizado territorios nacionales para la instalación de cárceles secretas o traslados de prisioneros de manera ilegal. De hecho, este es el único continente que quedó por fuera de las acciones concretas de la guerra al terrorismo, salvo por Colombia en sus tácticas de seguridad interna y su participación en Afganistán. Sin

embargo, hubo un plegamiento total a la centralidad del terrorismo en las consideraciones de defensa, seguridad regional o internacional.

La segunda parte del libro se ocupará de analizar cuánto y con qué medidas esta visión hegemónica de la seguridad internacional penetró en América del Sur que, a diferencia de la “América Latina Norte” (México, América Central y el Caribe, Colombia), no ha accedido automáticamente a las propuestas hemisféricas y regionales de la potencia hegemónica.

## Derechos y amenazas

*La omnipresencia de la seguridad internacional:  
excepción, securitización y militarización*

Antes de adentrarnos en los fenómenos de securitización, militarización y excepción política, se realizará un breve recorrido por las tres generaciones de Derechos Humanos reconocidas a nivel internacional.

Identificadas dichas generaciones, es posible referenciar las violaciones actuales a los DD. HH. en nombre de la seguridad, de la potencia hegemónica, hacia un conjunto de tratados no firmados, no ratificados o de los que Estados Unidos se ha retirado, y que datan de décadas atrás.

### **3. 1. La internacionalización de los Derechos Humanos: positivación, obligatoriedad y el rol de la comunidad internacional**

Es posible reconocer en la bibliografía jurídica específica tres generaciones de derechos que se corresponden con su incorporación en tanto tales a lo largo de la historia contemporánea. En primer lugar, los derechos individuales Civiles y Políticos; en segundo lugar, los Económicos, Sociales y Culturales; y tercero, los denominados derechos de la solidaridad (Desarrollo, Defensa del medioambiente, Paz).

Algunos especialistas (Bustamante Donas, 2001) mencionan una cuarta generación de derechos, pero aquí se tendrán en cuenta las que han recibido atención y sistematización en la comunidad internacional.

Basándonos en la definición dada por especialistas en derecho internacional y por los derechos reconocidos desde Naciones Unidas, comprendemos que todas las generaciones de derechos han sido consecuencia de luchas sociales y políticas de los pueblos; por lo tanto, pueden ser asociadas a procesos revolucionarios (ver Gómez Isa y Pureza, 2004; Mariño Menéndez, 2001). La primera generación de derechos surge a partir de la Revolución Francesa; implican fundamentalmente garantías para los individuos frente al poder político arbitrario, típico del Estado absolutista. El trasfondo filosófico que subyace es el liberalismo y presupone, como componente primordial, la propiedad privada que, como se especificó en el Capítulo I, tiene prioridad por sobre el Estado.

Los derechos civiles van a procurar proteger al individuo, en su vida y posesiones, frente al avasallamiento del poder político. Se reconoce una serie de libertades individuales en detrimento del poder del Estado y frente a las cuales este no debe avanzar, tomando la Declaración Universal de ONU: toda persona tiene derecho a la protección de su vida, la libertad y la seguridad; a la propiedad y a no ser privado arbitrariamente de ella; a la libertad de pensamiento, conciencia o religión; a la libertad de reunión o asociación pacífica; a la libertad de opinión o expresión; a la libertad de circulación y residencia; suponen además igualdad ante la ley, derecho a un tribunal competente e imparcial, presunción de inocencia (hasta que se demuestre lo contrario); la ley prohíbe toda forma de tortura o trato

cruel y degradante por parte de las fuerzas del Estado; no puede haber injerencia en su vida privada o posesiones, su familia o su correspondencia.

Los derechos políticos, por su parte, atañen al individuo, pero ya no en lo que respecta a la esfera privada sino a la pública. El Estado de derecho ha supuesto desde sus orígenes un conjunto de normas escritas que rigen para todos los ciudadanos, incluidos los gobernantes: todos están sometidos por igual a la ley (imperio de la ley). Esa ley es imparcial y objetiva, debe garantizar la igualdad jurídica de todos los individuos y el respeto por las libertades personales. Además, los derechos políticos contemplan la participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes y la posibilidad de participar en los asuntos públicos. Se trata de un poder político que debe estar legitimado por su pueblo. Entonces, desde la Revolución Francesa, en Occidente ha primado la democracia representativa (participación ciudadana mediante elecciones periódicas), el constitucionalismo y la división del poder (régimen republicano), generando pesos y contrapesos para evitar la acumulación absoluta de poder político en una persona, es decir, Estado de derecho y libre mercado.<sup>30</sup>

Todo el entramado de los derechos civiles y políticos encarnan el objetivo liberal de reducir al máximo posible la intromisión del Estado en la esfera privada y esto incluye los intercambios en el mercado (ver Held, 1993; Bovio y Bovero, 1986; Manent, 1990). Este tipo de libertad se entiende como “libertad negativa,” esto es, se es libre en todo aquello que está permitido o no está prohibido.

---

<sup>30</sup> Para una referencia específica sobre esta primera generación de derechos humanos ver Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Disponible en el sitio oficial de la ONU: <https://goo.gl/NJcua6>.

El objetivo es ensanchar la esfera de autodeterminación individual restringiendo todo lo posible el poder político (Held, 1993).

Los derechos económicos, sociales y culturales han sido valorizados a nivel internacional a partir de las luchas obreras, especialmente durante el siglo XIX; y fueron instaurados desde las Revoluciones Mexicana de 1910 y Rusa de 1917. Si los derechos civiles y políticos representan el pensamiento liberal y los intereses de la burguesía, los económicos, sociales y culturales encarnan el pensamiento socialista y socialdemócrata en defensa de las masas trabajadoras de la creciente industrialización.

Entre los más importantes de esta segunda generación se pueden resaltar: derecho al trabajo; igual remuneración por igual trabajo; derecho a la seguridad social; protección contra el desempleo; derecho a fundar sindicatos y a sindicarse; limitación de las horas de trabajo; descanso y vacaciones periódicas pagas; derecho a un nivel de vida adecuado; a la alimentación; a la salud; a la educación; a una vivienda digna; a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad (ver ONU, Declaración Universal, sitio oficial).

Si para los derechos de primera generación se proponía un retiro del Estado de los asuntos privados individuales, para esta segunda categoría de derechos se requiere la acción decidida del Estado. Se entienden como derechos otorgados a quienes participan de una comunidad política y suponen una protección colectiva desde y hacia sus miembros. Tal como lo expresan Gómez Isa y Pureza (2004: 55), “estos derechos dependen fundamentalmente del Estado para su realización efectiva. Son derechos que demandan la prestación de un servicio por parte del Estado”.



Aquí se considera un concepto más amplio de libertad, no solo en su acepción negativa como no tener impedimentos, sino como autonomía, como autogobierno o autolegislación. En su sentido republicano, esta libertad se asocia con un modelo de democracia que vincula libertad con autonomía en un marco colectivo. “Tiende a ensanchar la esfera de autodeterminación colectiva, restringiendo todo lo posible la regulación de tipo no autoimpuesta” (Held, 1993). No se trata de no tener leyes sino de estar habilitado para el autogobierno “dándome leyes a mí mismo”, tal como lo ha planteado Rousseau.

Gómez Isa y Pureza (2004) remarcan que, mientras las esferas de las libertades negativas generalmente se podrían entender como “privadas”, como *libertad de*, en la tradición republicana se recuperan libertades “públicas”, como *libertad para*, principalmente en tanto participación en la vida política de la comunidad, que permita decidir colectivamente objetivos comunes. La “libertad de” solo puede ser efectivamente desplegada cuando además estén garantizadas las “libertades para”, cuando estén dadas las condiciones para todos los sujetos de realizar sus propias potencialidades; es decir que sin los derechos económicos, sociales y culturales, esas posibilidades se ven seriamente reducidas o condicionadas. El modelo histórico de la aplicación de este modelo de “libertades para” y de intervención estatal para el mejoramiento de la calidad de vida de las mayorías es el Estado de Bienestar.

Algo importante que marcan los especialistas, retomando la Declaración Universal de 1948, es el concepto de dignidad. Allí el artículo 1 reza: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (ONU, sitio oficial). Tanto Mariño Menéndez (2001) como Gómez Isa

y Pureza (2004) resaltan la dignidad como principio base para pensar los DD. HH. Retomando a Kant, la definen con la premisa: el ser humano es un fin en sí mismo, no un medio, es decir que no puede ser un instrumento para otros fines. La consecución de dignidad se realiza en los hechos cuando no somos instrumentalizados y cuando, además, se garantizan las condiciones materiales para una vida digna. De este valor y condición derivan los otros tres principios esenciales que están detrás de cada generación de derechos: libertad, igualdad y solidaridad.

Los derechos de la solidaridad son producto, como las otras generaciones, de luchas colectivas. Su origen se vincula a los procesos de descolonización de la década de 1960, y se reforzarán a medida que las ex colonias alcancen estatus independiente y participen de Naciones Unidas. De acuerdo con Marks (1981 citado en Gómez Isa y Pureza, 2004), serán las revoluciones anticolonialistas las que encarnen la aparición de esta tercera generación de derechos.

Los derechos de la solidaridad o derechos de los pueblos serían el derecho al desarrollo, a la paz, a un medioambiente sano, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, a la asistencia humanitaria, a la información y a la autodeterminación.

Un elemento muy significativo de estos derechos es que avanzan más allá de las fronteras nacionales y se orientan a la cooperación internacional; están enmarcados en problemáticas comunes globales y, por tanto, su garantía trasciende la acción singular de un Estado. Las declaraciones en relación a estos derechos se darán en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, en simultáneo con otros reclamos del "Tercer Mundo" como un nuevo orden económico internacional, el respeto por el principio de autodeterminación de los pueblos y de soberanía.

La progresiva internacionalización y positivación en el derecho internacional de los DD. HH. puede considerarse iniciado con la creación de Naciones Unidas. Será a fines del siglo XX donde esta efectivización se haga más fuerte en términos internacionales, una vez resquebrajado el orden westfaliano.

Hasta la Posguerra Fría, los individuos no eran considerados por el derecho internacional porque se partía de reconocer que, en el plano externo, era el Estado quien representaba unitariamente a ese todo constituido por la nación. Solo dentro de un Estado, y como ciudadano de él, era posible tener derechos fundamentales en el marco del imperio de la ley. La pérdida de la ciudadanía conllevaba la pérdida de toda protección, ya que la supuesta universalidad de los derechos no se correspondía con un conjunto de herramientas internacionales que los volviera efectivos por fuera del Estado.

Esto tiene hasta hoy una consecuencia fundamental en relación al derecho internacional: para que un convenio, pacto o tratado afecte a un Estado, este tiene que dar su consentimiento frente a aquel, es decir, debe ser firmado y ratificado para que ese instrumento internacional tenga injerencia sobre sus acciones. Si un Estado no ratifica el tratado, queda por fuera de sus obligaciones y medios de cumplimiento: cualquier norma internacional sigue dependiendo de la voluntad estatal.

Los primeros antecedentes del reconocimiento de determinados derechos en el plano internacional pueden encontrarse en el DIH, ya mencionado, en lo relativo a garantías básicas para el trato a las personas bajo conflicto armado y los medios habilitados de violencia. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 se complementan con dos protocolos adicionales del año 1977. Allí se tipifican y regulan dos *tipos de conflictos*: los conflictos internacionales

donde participan dos o más Estados y los conflictos armados no internacionales o intraestatales, aquellos donde la violencia se ejerce entre el Estado y grupos alzados en armas con fines políticos (ver sitio oficial de la Cruz Roja España).

De acuerdo con Gómez Isa y Pureza (2004), la denominada “Carta Internacional de los Derechos Humanos” está constituida por la Declaración Universal de Naciones Unidas en 1948 y los dos Pactos, con sus respectivos protocolos facultativos, tendientes a establecer mecanismos de regulación de la comunidad internacional para los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente. Ambos se crearán en 1966 y recién diez años después entrarán en vigor.

En relación a su obligatoriedad a nivel global, fue un largo proceso el que llevó a establecer la responsabilidad de la comunidad internacional, más allá de la voluntad de los Estados, frente a la violación de los derechos fundamentales en cualquier lugar del mundo. En un primer momento, como la Declaración Universal se realizó a través de la Asamblea General, muchos Estados alegaban que solo constituía una declaración de principios y no una norma de derecho, dado que las resoluciones de la Asamblea no tienen carácter obligatorio para los miembros de ONU. De hecho, el único órgano de la organización que puede dictar resoluciones vinculantes es el Consejo de Seguridad.

Lo cierto es que la Declaración de 1948 reconoce en su seno los derechos de primera y segunda generación, esto es, toma en cuenta tanto los derechos defendidos por Occidente como aquellos propugnados por los países del bloque socialista durante la Guerra Fría. Los derechos tipificados allí están divididos en: derechos y libertades de disposición personal, del artículo 3 al 11; derechos del individuo en relación a los grupos sociales de pertenencia, del

artículo 12 al 17; derechos y libertades de carácter político, artículo 18 al 21; derechos económicos, sociales y culturales, artículo 21 al 27; derechos que marcan la relación entre el individuo y la sociedad, artículo 28 al 30 (Oraá, 2004 en Gómez Isa y Pureza, 2004).

Los protocolos facultativos, por su parte, venían a otorgar a los individuos carácter de sujeto de derecho internacional, reconociendo que no solo los Estados podían realizar presentaciones frente a las comisiones respectivas, encargadas de cada generación de derechos, sino que también los individuos, una vez agotadas las instancias jurídicas internas, podían realizar presentaciones a título personal para denunciar la violación de alguno de sus derechos por parte del Estado. Para el avance del Protocolo facultativo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se logró ampliarlo e incorporar anexos recientemente, en el año 2008, dando muestra de cuáles han sido históricamente las materias privilegiadas en relación a los derechos por parte de la comunidad internacional.

Será la década de 1990, a partir del “nuevo orden internacional”, la que permita un incremento de las declaraciones, convenciones y tratados referente a los derechos humanos; entonces también se establecen nociones de injerencia humanitaria internacional en nombre de esos derechos.

En 1993 se produce la “Segunda Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Viena”, que aquí se toma como referente principal para considerar derechos fundamentales. Allí se originaron arduos debates entre la noción de universalidad propugnada por el liberalismo y el resto de las culturas no occidentales, que han tratado de imponer una idea de relatividad cultural para la aplicación y exigencia de los derechos fundamentales (Gómez Isa y Pureza, 2004).

El preámbulo deja en claro los principios rectores de universalidad, dignidad, libertad, igualdad y solidaridad. En su artículo 1 reafirma la universalidad indiscutible de los derechos y libertades fundamentales; en el 2 señala el derecho a la autodeterminación de los pueblos y especifica: “En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (ONU, 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, Artículo 2: 18).

A partir de esta Declaración se reconoce, además, que los DD. HH. trascienden la jurisdicción exclusiva de los Estados para ser una “preocupación legítima de la comunidad internacional”, haciendo hincapié en la cooperación internacional para el logro de su garantía (Ibíd. 19). En relación a las diversas generaciones de derechos se estipula: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”. De manera inmediata aclara: “Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos”, reconociendo de todos modos que “los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (ONU, 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, Artículo 5: 19).

En este artículo se buscó una solución de compromiso entre los debates en pugna ya que, por un lado, se da el reconocimiento de la universalidad de los derechos pero, por otro, se afirma la importancia de respetar las particularidades nacionales, culturales y religiosas.

El artículo 8 también busca ser una solución que contemple los intereses divergentes entre el Norte y el Sur. Mientras que las potencias occidentales han promovido históricamente los derechos de primera generación y la democracia liberal o representativa, los países de la Periferia han hecho esfuerzos por imponer el desarrollo como un derecho humano esencial y, por tanto, han buscado el logro de entendimientos internacionales para su consecución. El artículo establece:

La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. [...] La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero. (ONU, 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, Artículo 8: 20)

Y será en el 10 donde se reconozca el desarrollo como derecho inalienable: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” (Ibíd. 10: 20), remarcando la necesidad de colaboración internacional para garantizar condiciones equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional.

En el artículo 17 se hará referencia explícita al terrorismo. Se enfatizarán, por otra parte, los derechos de las minorías y grupos vulnerables como mujeres, niñas y niños, se proclamará la lucha contra toda forma de trata de personas, la defensa de los derechos de pueblos indígenas, los derechos de la discapacidad, los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, derechos de los migrantes. Además se condena el genocidio y toda forma de violación masiva a los DD. HH., así como la tortura.

Como parte de esta creciente importancia de los DD. HH. a nivel global, comenzarán a tipificarse los casos donde violaciones masivas requieran intervención en un Estado. Como se ha señalado, a inicios de la década de 1990 comenzará a debatirse un nuevo principio denominado “deber de injerencia”.

El académico liberal Mario Bettati proponía la elaboración teórica de este deber para respaldar la intervención frente a las crisis humanitarias. Supone que existen razones de orden ético o moral de toda persona que la impelen a actuar y brindar asistencia a sus semejantes, de cualquier lugar del mundo, cuando se encuentran en situación de desamparo por parte de su propio Estado, cuando este es causante de violaciones masivas a los derechos humanos o bien si permanece inactivo frente a ellas (Ver Rengifo, 2008).

El debate que se desarrolló a raíz de este concepto tuvo lugar dentro de la teoría de las RR.II., pero sobre todo en el marco del derecho internacional. Claramente, este enfoque entra en contradicción con el principio básico del sistema internacional de no intervención. Lo que se discute básicamente es: ¿quién interviene en nombre de la comunidad internacional? ¿Con qué medios? ¿Es la fuerza la solución a problemáticas humanitarias?<sup>31</sup> Serán las corrientes cosmopolitas liberales y del liberalismo ofensivo las que defiendan esas posturas, alegando la prioridad de la persona humana por sobre los Estados y su soberanía. Algunos autores del neoliberalismo institucional (o del liberalismo internacionalista más clásico) defenderán

---

<sup>31</sup> Gran parte de estos abordajes aparecen en Bellamy (2009). Para una mirada que los pone en cuestión ver Zolo (2002), Chandler (2008), Gilmore (2014) y Miller (2010).



estas propuestas de acción, pero en el marco de instituciones del sistema como ONU, es decir, desde una óptica multilateral y no necesariamente mediante el uso de la fuerza.

Tal como entiende Bettati la intervención humanitaria:

In each case, the international community granted itself the right to limit a state's sovereignty in the name of the defense of fundamental values; the right to deliver humanitarian aid, the defense of human rights, and the re-establishment of democracy. This constitutes undeniable progress. (Bettati, 1996: 107)

En el marco de estos “progresos” en torno a lo humanitario, a fines de la década tratada surge la propuesta de crear una Corte Penal Internacional para juzgar a individuos en caso de violaciones masivas a los DD. HH. tipificados como crímenes contra la humanidad o de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. La Corte será creada en 1998 mediante el Estatuto de Roma, en el marco de Naciones Unidas, y entrará en vigor en 2002. Es independiente de la organización y se vinculan mediante un convenio específico. Hasta aquí, en el plano internacional podían litigar solo Estados en la Corte Internacional de Justicia de ONU y el reconocimiento de su jurisdicción no es obligatorio con la entrada a la organización internacional, sino que requiere una ratificación especial. Lo mismo sucede con el reconocimiento del alcance de atributos a la CPI: depende de la voluntad de cada Estado ingresar y habilitarla a actuar contra sus ciudadanos.

El genocidio como crimen internacional se definió tempranamente en 1948, en la Convención de Nueva York, “como un acto o conjunto de actos criminales tales como homicidios, deportaciones en masa, obstaculización al nacimiento de niños, etc. perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico,

racial o religioso en cuanto tal” (Mariño Menéndez, 2001: 107). Será incorporado al Estatuto de Roma en su artículo 6. Por otra parte, los crímenes de guerra fueron codificados en principio por el DIH e incorporados también al Estatuto de 1998. Se consideran como tales acciones en conflictos armados que incluyen: ejecuciones individuales, ejecuciones colectivas (masacres), desaparición forzada, secuestro y toma de rehenes, ataques indiscriminados y muerte por medios perversos, torturas y otros tratos crueles (Mariño Menéndez, 2001: 109).

Los crímenes contra la humanidad serían aquellos actos que conllevan ataques contra la población civil, de acuerdo con el Estatuto de Roma. Estos ataques deben ser generalizados y sistemáticos, es decir, afectar a múltiples individuos o grupos y constituirse en base a un plan o política establecida a tal efecto. Lo que estipula la CPI abarca: exterminio, esclavitud, asesinato, deportación o traslado forzoso, tortura, desaparición forzada, violación sexual u otros delitos conexos, entre otros.

En concreto, los tres casos reconocidos como crímenes penales internacionales implican violaciones contra los derechos humanos de protección de la vida, la libertad, la integridad física y moral de las personas. Estas tipologías son las que, en general, han sido consideradas centrales para fundamentar las intervenciones humanitarias, para proteger la vida amenazada a gran escala.

Ya en el presente siglo, en el año 2005, se aprobará el principio de “Responsabilidad de Proteger”, propuesto por una comisión creada con ese objetivo en 2001. En la página de la Oficina del Asesor Especial para la Prevención de Genocidio de Naciones Unidas puede leerse: “La soberanía ya no significa únicamente protección de los Estados frente a injerencias extranjeras, sino que constituye una

carga de responsabilidad que obliga a los Estados a responder del bienestar de su población” (Sitio Naciones Unidas/preventivegenocide).

Los tres pilares de la Responsabilidad de Proteger implican que

1. Incumbe al Estado la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos;
2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad;
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para hacerlo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Ibíd.).

Debe reunir además tres criterios básicos para su aplicabilidad: gravedad de la amenaza, proporcionalidad de la acción y posibilidades de éxito. La consideración esencial acerca de la intervención debe poder demostrar que esta logrará frenar la violencia masiva y que, además, no causará más daños a las víctimas, sino que efectivamente podrá aliviar su sufrimiento. Así fue estipulado por el Secretario General, en 2005, instando a los Estados parte a aprobar el cuerpo de la declaración sobre la Responsabilidad de Proteger (ver ONU, 2005, Informe Secretario General).

Todos los años se presentan informes ante la Asamblea General y se han adoptado una serie de resoluciones, la más importante en 2009, para hacer efectivo este

principio y lograr mejorar su eficiencia mediante la participación de instancias regionales en la prevención e intervención internacional. Se trató, desde ONU, de ordenar bajo parámetros multilaterales las intervenciones humanitarias que se venían realizando desde la década de 1990, y complementarlas con acciones preventivas y reconstructivas post-conflicto, dejando en claro criterios colectivos para su realización. Desde América del Sur, se abrirá en el seno de esos debates una nueva visión, a sugerencia de Brasil, para comenzar a tratar la “Responsabilidad *al* proteger” dadas las sostenidas violaciones a los derechos humanos en las intervenciones realizadas. Sobre esta propuesta volveremos en el Capítulo VI.

El Consejo de Seguridad tomó en cuenta esta máxima de Responsabilidad de Proteger, por primera vez, en una resolución de 2006 referida a Sudán. Con ese mismo criterio se definió la situación de Libia en 2011. De acuerdo con la propia organización, mediante Resolución 1973: “El Consejo autorizó a los Estados Miembros a adoptar «todas las medidas necesarias» para proteger a la población civil bajo amenaza de ataque en el país, aunque excluyó la posibilidad de que una fuerza extranjera ocupase de alguna forma alguna parte del territorio libio”. Pocos días después, la OTAN actuará mediante ataques aéreos en Libia en aplicación de dicha resolución (ONU, Programa de Divulgación sobre el Genocidio en Rwanda).

Tal como se especificó en torno a la seguridad, para los derechos también es posible evidenciar un doble estándar o marcada desigualdad; en general se considera que este tipo de crímenes no son llevados adelante por gobiernos democráticos contra sus ciudadanos, sino que son más frecuentes por parte de “tiranos”, cuya ubicación espacial está en la Periferia. Además, aquellos actos que ameritan intervención humanitaria no son los relativos a los

derechos de segunda o tercera generación, sino que claramente se privilegian los civiles y políticos, tal como enfatiza el liberalismo.

Es más, los derechos de tercera generación no cuentan con protocolos facultativos que establezcan acciones concretas a llevar a cabo por Estados, grupos o individuos en caso de violación de aquellos. De acuerdo con Gómez Isa y Pureza (2004), la idea de universalización de derechos está asociada generalmente a los civiles y políticos, ignorando reclamos de la Periferia.

En este sentido, las crisis humanitarias o los crímenes penales ocurren, desde la percepción de las potencias, en las sociedades periféricas y las intervenciones, responsabilidades y toda otra tipificación internacional de los derechos humanos terminó por definir injerencias de tipo armado en territorios del Sur. Las grandes hambrunas, la desnutrición masiva de niños y niñas, la escasez de agua, la pobreza extrema o grandes epidemias quedan en manos de órganos de Naciones Unidas, con recursos limitados, mientras que las intervenciones con uso de la fuerza han sido realizadas por las potencias, muchas veces sin resolución habilitante del Consejo de Seguridad. No todos los derechos y principios son tenidos en cuenta de la misma manera, aunque amenacen la vida a gran escala, ni todos los territorios revisten igual importancia en la praxis.

Las organizaciones internacionales intergubernamentales dependen de la voluntad de sus miembros, se fundan a través de esta, y sus decisiones son tomadas por Estados exclusivamente. De allí que cualquier intento por llevar adelante acciones contrarias a los intereses hegemónicos se vuelve imposible, especialmente en Naciones Unidas, con la composición del Consejo de Seguridad.

En la concreción del *excepcionalismo* norteamericano, EE. UU. no ha ratificado o firmado gran parte de los acuerdos de derechos humanos (en sus tres generaciones) producidos a nivel internacional. Se señalará una lista de los principales instrumentos obliterados por la potencia: Convención Sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, 1979, firmado pero nunca ratificado; Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la explotación de la Prostitución Ajena, nunca firmado; Protocolo de Kyoto, 1998, firmado y nunca presentado ante el Congreso para su ratificación; Convenio Sobre la Diversidad Biológica de 1993, firmado y nunca ratificado; Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar 1982, no firmado; Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, no firmado y firme opositor al tratado; Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, firmado en 1996 y nunca ratificado; Convención Sobre los Derechos del Niño, 1989, no ratificado; Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, no ratificado; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado pero no ratificado; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte, 1989 y Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, 1973, no firmados; Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas, EE. UU. declara en 1985 que no acataría decisiones y suspende su adhesión (hecha en 1946); Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado por Clinton y anulada por Bush en 2002; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de guerra y de los Crímenes de lesa humanidad, 1968, nunca firmada;

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, no ratificado (ver Herveilla, 2003). Ha firmado y no ratificado la Convención y el protocolo sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006. Por otra parte, EE. UU. se retiró, junto con Israel, de la Convención de 2001 en relación al racismo y la discriminación.

Con respecto a la CPI, EE. UU. no solo se retiró sino que ha ejercido variadas formas de presión hacia los Estados parte, en especial, hacia aquellos que no han acordado con la potencia la firma de acuerdos de inmunidad (ABI) para sus tropas.

El 15 de julio de 2005, la Cámara Baja del Congreso de EE.UU. adjuntó una enmienda anti-CPI a la Ley Foreign Operations Appropriations Bill. La enmienda [...] suspende la ayuda del Fondo Economic Support Fund a todos los países que han ratificado el tratado de la CPI y que no hayan firmado un acuerdo bilateral de inmunidad con los Estados Unidos. [...] El 2 de octubre de 2006, el Presidente Bush dispensó la prohibición de otorgar financiamientos bajo el International Military and Education Training (IMET) a 21 Estados Partes de la CPI que habían previamente, rechazado la firma de un ABI. (Coalición por la Corte Penal Internacional, sitio web)

La negativa de EE. UU. a participar de gran parte de convenios y tratados fundamentales para el derecho internacional, la regulación común y la cooperación en materia de derechos humanos muestra a las claras el lugar extraordinario en el mundo que se atribuye como poder hegemónico, la excepcionalidad permanente con la que se ha vinculado con el resto de los actores del sistema y el escaso compromiso efectivo con los derechos más allá de la retórica oficial. Además, el listado de acuerdos en los que EE.

UU. no participa, se ha retirado o no ha ratificado deja en evidencia el doble estándar con los que mide su accionar frente al resto del mundo.

De igual modo, se evidencia su búsqueda de modificar las normas internacionales para que se ajusten a sus intereses particulares en el retiro de las dos Cortes Internacionales existentes, la de Justicia y la Penal, presionando, en relación a esta última, a otros países para que no acaten lo acordado al ingresar a su jurisdicción mediante su ratificación del Estatuto de Roma. Para este análisis, los acuerdos de inmunidad bilaterales constituyen el símbolo más acabado de la hegemonía estadounidense y el privilegio al que se considera habilitado como mayor poder global. Por último, este “lugar único” en el mundo, esta “responsabilidad única” planetaria, tal como se expresa en documentos oficiales y discursos presidenciales, viene de larga data y puede visualizarse en el listado de convenios no firmados o no ratificados por EE. UU. a lo largo de distintas décadas.

En clara contraposición a esta postura, y en muestra de un histórico respeto y preponderancia del derecho internacional para la región, los Estados de América del Sur han ratificado la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos y de otras temáticas. De hecho, los han reforzado con acuerdos regionales que están en consonancia con aquellos, como veremos en la segunda parte del libro.



### **3. 2. Excepcionalidad política: la habilitación de cambio de reglas de juego internacional en nombre de la seguridad**

Es necesario remitirnos a fuentes teóricas que han tratado de especificar la excepcionalidad política que habilita, en nombre de una emergencia, necesidad o peligro, restringir determinados derechos y libertades. Lo veremos en los dos planos de la realidad política, interno y externo.

Es recurrente encontrar en las constituciones nacionales autorizaciones al poder ejecutivo o al parlamento para declarar el estado de sitio o el estado de emergencia cuando el orden social, la seguridad nacional o la propia continuidad institucional se encuentran en peligro. Allí se suspenden determinadas libertades o garantías constitucionales para los ciudadanos, y aumentan los controles y prerrogativas estatales, siempre de modo temporal y hasta tanto permanezca dicho riesgo.

Ahora bien, de acuerdo con Agamben (1998), el “estado de excepción” es algo más que una mera suspensión temporal de derechos en nombre de la seguridad y está inscripto en el corazón de la soberanía estatal tal como se instaure con la modernidad.

El estado de excepción es parte inmanente de las prerrogativas soberanas, y no está inserto dentro del orden legal o constitucional. De hecho, ese orden jurídico no lo supone como al estado de sitio. La excepción existe en un espacio de vacío legal, en paralelo al orden jurídico; es un umbral entre lo que se enmarca en la norma, en el derecho, y lo que está en suspensión de esa norma. Las limitaciones que rigen normalmente en el marco jurídico sobre el uso de la violencia desaparecen, por eso ese umbral puede ser entendido como una abertura entre violencia y derecho: “es la regla que, suspendiéndose, da lugar a la excepción”. Además, Agamben afirma que “la situación

creada por la excepción tiene, por tanto, la particularidad de que no puede ser definida ni como una situación de hecho ni como una situación de derecho, sino que introduce entre ambas un paradójico umbral de indiferencia” (Agamben, 1998: 31).

El caso emblemático de estado de excepción como figura límite que pone en crisis toda posibilidad de distinción entre dentro y afuera, entre norma y excepción, es el campo de concentración. En este se da “la localización visible permanente de eso ilocalizable”: allí el “estado de excepción tiende a convertirse en regla” (Ibíd. 33).

El autor afirma, retomando a Benjamin, que en los Estados occidentales, desde el totalitarismo alemán en adelante, este es el proceso que se ha ido consolidando donde el estado de excepción se vuelve permanente. ¿Cuál es la finalidad de esa excepción, el objetivo por el cual se instituye y consolida progresivamente?

Se trata de una forma que permite al soberano operar sobre la vida de los individuos sin cometer crimen, es decir, sin violar la constitución y las leyes. El campo de concentración es un extremo de biopolítica, pero también de tanatopolítica, dirá Agamben, “en que la decisión sobre la vida se hace decisión sobre la muerte” (1998: 155).

En relación a la biopolítica diremos, brevemente, que puede ser definida como la incorporación de lo biológico (no en términos individuales, sino de lo humano como especie biológica) al campo de regulación del poder del Estado; como plantea Foucault (1996), en el siglo XIX el poder toma a su cargo la vida, se ocupa de “hacer vivir”, de las poblaciones.

Para Agamben, la biopolítica es el ingreso de la *zoè* natural (como vida biológica que los seres humanos compartimos con cualquier ser viviente) al campo de lo político en la modernidad, que desde el pensamiento clásico había

estado específicamente diferenciado del *bíos*, de la vida políticamente cualificada que implicaba la participación en la *polis*, el ser ciudadano libre de la ciudad-estado.

No obstante, este poder que toma a su cargo la vida como poder soberano tuvo, históricamente, poder sobre la muerte, para *dar muerte*. Primero, de manera arbitraria durante el absolutismo y luego, de forma regulada por el orden jurídico. Este poder deviene de la característica esencial de la soberanía del Estado: el monopolio legítimo de la fuerza.

Lo que revelan los campos de concentración, como localizaciones de ese vacío que es la excepción, refiere a la creación de “*nuda vida*”, es decir, de una vida desnuda como pura *zoè* sin significación política, seres condenados a una condición en la que no se los “hace vivir” ni se los “hace morir” (Rodríguez, 2010: 11).

El paradigma de la soberanía en la modernidad, de acuerdo con Agamben, lo representa el *homo sacer* en cuya figura puede entenderse el vínculo entre nuda vida y existencia política. Esa figura es retomada por el autor desde el derecho romano, donde el *sacer* era aquel a quien cualquiera podía dar muerte, pero cuya vida era insacristable, es decir, no se encuadraba en los parámetros del rito sagrado del sacrificio. En la modernidad y su prolongación hasta la actualidad, hablar de *homo sacer* significa definir la condición de una persona:

a quien cualquiera puede dar muerte sin cometer homicidio, pero que no puede ser sometida a las formas establecidas de ejecución. [...] la fijación de un umbral más allá del cual la vida deja de revestir valor jurídico y puede, por tanto, ser suprimida sin cometer homicidio. (Agamben, 1998: 176)

Ese umbral es el que se abre a partir del estado de excepción que, como lo entiende el pensador italiano, se vuelve “la regla” en las sociedades occidentales. “*El campo de concentración es el espacio que se abre cuando el estado de excepción empieza a convertirse en regla*”. Esto significa que el estado de excepción, que era originalmente una suspensión temporal del orden jurídico sobre la base de una situación concreta de peligro, “adquiere ahora un sustrato espacial permanente que, como tal, se mantiene, sin embargo, de forma constante fuera del orden jurídico normal” (Agamben, 1998: 215 Resaltado en el original).

En *Estado de excepción, Homo Sacer II*, el autor se referirá explícitamente a la guerra al terrorismo y las políticas promovidas por Bush en el marco de esta excepcionalidad:

El significado inmediatamente biopolítico del estado de excepción como estructura original en la cual el derecho incluye en sí al viviente a través de su propia suspensión emerge con claridad en el “military order” emanado del presidente de los Estados Unidos el 13 de noviembre de 2001, que autoriza la ‘indefinite detention’ y el proceso por parte de “military commissions” (que no hay que confundir con los tribunales militares previstos por el derecho de guerra) de los no-ciudadanos sospechados de estar implicados en actividades terroristas. (Agamben, 2005: 26. Resaltado en el original)

Esta orden cancelaría todo estatus jurídico del individuo convirtiéndolo en un ser “jurídicamente inclasificable, innominable”. Ni prisioneros ni acusados, sino “solamente *detainees*” (Ibíd. 27). En espacios como Guantánamo la *nuda* vida puede verse en su máxima expresión, en palabras de Butler, según plantea Agamben.

Por todo ello, Agamben dirá que el Estado de excepción es “un espacio anómico donde se pone en juego una fuerza de ley sin ley”, una ley que aún vigente se ha vaciado de significado, desaplicándose: “El aspecto normativo

del derecho puede ser así impunemente obliterado y contradicho por una violencia gubernamental que, ignorando externamente el derecho internacional y produciendo internamente un estado de excepción permanente, pretende sin embargo estar aplicando el derecho” (Agamben, 2005: 155/156).

La última cita del autor que retomamos para definir la excepcionalidad política nos permitirá introducir a su vez la *doctrina del derecho penal del enemigo*. Agamben dirá que “el derecho parece poder subsistir solo a través de una captura de la anomia” (Ibíd. 115).

Entendemos que la propuesta del *derecho penal del enemigo* busca, precisamente, una captura de la anomia en el orden jurídico y la base de esa captura se encuentra en la categoría de “enemigo”, atribuida a terroristas o criminales, con la consecuente negación de garantías procesales individuales.

Será Jakobs quien recupere la categoría de la filosofía política denominada “doctrina del derecho penal del enemigo” en los debates, una vez establecida la guerra contra el terrorismo en 2002. De acuerdo con Sonia Winer (2014. Entrevista), esto constituye el núcleo fundamental para comprender la vinculación dicotómica planteada por Occidente entre seguridad internacional y DD. HH.

Las discusiones en torno a esta doctrina crecerán a medida que se desarrolle la Gran Estrategia, porque dadas las excepcionalidades puestas en práctica en nombre de la seguridad, el interrogante por la vigencia del Estado de derecho será central para las sociedades occidentales.

En la reactualización del debate, Jakobs (2003: 32), partiendo de Kant y Hobbes, reconoce un “derecho penal del ciudadano” (contra personas que no delinquen de

modo persistente, por principio) y un “derecho penal del enemigo” (contra quien se desvía por principio). Este excluye, aquel deja incólume el estatus de persona.

¿Qué significa suspender el estatus de persona? Básicamente despojar al individuo de su significación política y jurídica, significarlo como *nuda-vida*, pura *zoè* natural en palabras de Agamben. La caída de la categoría de sujeto de derecho implica que el enemigo es considerado *homo sacer*, excluido del ordenamiento jurídico. Para ello veremos el desarrollo dado por Cancio Meliá y Jakobs a la fundamentación del derecho penal del enemigo.

Cancio Meliá (2003: 68) entiende que las democracias occidentales han mostrado una doble tendencia desde los atentados en NY: el derecho penal simbólico y el resurgir del punitivismo. El primero de ellos implica, básicamente, aplicar la pena solo por un interés simbólico, para tranquilizar a los ciudadanos que demandan seguridad mostrando “un legislador atento y decidido”. Una norma simbólica es aquella en la que predominan los efectos simbólicos por sobre su eficacia material, estigmatiza el comportamiento que sanciona pero tiene escasa capacidad para evitarlo (García Arán citado en Parra González, 2010: 115).

El punitivismo, por su parte, ha conllevado un aumento y endurecimiento de las penas para delitos preexistentes y la tipificación de nuevos delitos, ampliando las capacidades penales e incrementando la criminalización de los autores del hecho (Ibíd.). Ambas tendencias pueden verse en América del Sur, en algunos casos aplicadas, en otros solicitadas a través de los medios de comunicación o de “manifestaciones por la seguridad”.

De acuerdo con Cancio Meliá (2003: 78), el derecho penal del enemigo puede entenderse como consecuencia de la unión de ambas tendencias. Se trata de condiciones

excepcionales o extraordinarias que dejan al individuo por fuera de las garantías procesales propias del Estado de derecho.

La preocupación de Jakobs y Cancio Meliá (2003) se relaciona con el retroceso en los principios liberales (libertad de conciencia, de opinión, imperio de la ley y no arbitrariedad del sistema judicial, entre otros) en nombre de la seguridad. Los autores observan un avance dentro del derecho penal de condiciones que caen por fuera de la norma, tanto en EE. UU. como en las sociedades europeas. Mientras que Jakobs propone separar el derecho penal regular del derecho penal del enemigo para no debilitar el Estado de derecho, Cancio Meliá afirma que cualquier excepcionalidad pone en duda ese conjunto de garantías y deberes en los que se basa la relación entre el Estado y los ciudadanos y que, por tanto, no debe existir nada de carácter extraordinario en su accionar.

El derecho penal del enemigo supone el “combate de peligros” y pretende combatir entonces a individuos que, en su actitud, en su vida económica o mediante su “incorporación a una organización, incluso ya en la conspiración de delinquir”, se han apartado de manera duradera del derecho negando la existencia de esa comunidad como tal y pretendiendo, en el caso del terrorismo, su destrucción. Mientras que el derecho penal tradicional busca, mediante el castigo, la compensación de un daño a la vigencia de la norma actuando frente al hecho consumado y manteniendo, para con el delincuente, el conjunto de garantías que le corresponden como ciudadano, el derecho penal del enemigo pretende eliminar la amenaza adelantando la *punibilidad hacia el ámbito de la preparación*, es decir, la pena se dirige a un aseguramiento frente a hechos futuros, a su *posibilidad*, no a su realización efectiva (Jakobs, 2003: 40).

Jakobs sostiene que, si se reconoce un derecho penal del enemigo separado del ordinario, es posible que el Estado invalide el derecho pero de un modo “jurídicamente ordenado”. Lo que interesa al autor español, por su parte, es cómo reintroducir en la esfera del ordenamiento jurídico aquello que se aplica en la excepción, reclamando “que las medidas represivas que contienen esos sectores de regulación de «Derecho penal» del enemigo sean trasladadas al sector que en Derecho corresponde, y con ello, también al ámbito de discusión política correcto: a las medidas en estado de excepción” (Cancio Meliá, 2003: 17).

Propone recuperar en el marco del derecho, del orden legal, aquello que opera en el vacío jurídico de la anomia, justamente porque “lo que puede llegar a suceder al margen de un proceso penal ordenado es conocido en todo el mundo desde los hechos del 11 de septiembre de 2001” (Jakobs, 2003: 46). En Europa, a diferencia de EE. UU. que sustrae sus acciones punitivas excepcionales del derecho alegando estar en una “guerra”, Cancio Meliá (Ibíd. 17) entiende se practican y toman medidas de naturaleza represiva arguyendo una total normalidad constitucional, aumentando el riesgo de infiltrar al derecho penal regular con esas prerrogativas.

Jakobs separa las dos esferas penales, la del ciudadano y la del enemigo, como se ha mencionado. Ahora bien, frente al enemigo opera la coacción desnuda, “custodia de seguridad anticipada” con pérdida de garantías procesales. “En esta medida, la coacción no pretende significar nada, sino quiere ser efectiva, lo que implica que no se dirige contra la persona en Derecho, sino contra el individuo peligroso” (Jakobs, 2003: 24). Vuelve a aparecer en esta cita la diferencia esencialista que el autor hace entre persona y enemigo o individuo peligroso, quien atenta contra el orden vigente y se desvincula de la sociedad



(negándola con sus actos “criminales” persistentes o sus “intenciones”) pierde para el derecho la condición de persona, es decir, pierde la protección que le otorga el orden legal como debido proceso, igualdad ante la ley y presunción de inocencia. Como se desarrolló en el capítulo anterior, eso se aplicó para los casos de detenidos en Guantánamo, por ejemplo.

Cancio Meliá (2003) afirma que la propuesta de Jakobs sobre derecho penal del enemigo ha penetrado fuertemente en América Latina y, expresamente, toma a Colombia como ejemplo de lo que puede suceder cuando este ingresa al campo del derecho regular y es practicado, revirtiendo el Estado de derecho y fundamentando una serie de violaciones a derechos fundamentales en nombre de la “guerra”. Hubo, en relación a esto, varias denuncias en Colombia y, de hecho, la Corte Suprema del país ha tenido que declarar inconstitucional un decreto de Uribe, en 2002, donde se estipulaban estas pérdidas de garantías procesales y jurídicas frente a “enemigos”.

Siguiendo a Sonia Winer, es central señalar el retroceso que se produce en relación al Estado liberal o Estado de derecho, y reconocer, en esta excepcionalidad propuesta por el derecho penal del enemigo, una regresión a condiciones feudales y absolutistas de entender el trato del Estado con sus ciudadanos o bien con quienes habitan su territorio: “El Derecho Penal del enemigo da por tierra con el principio de inocencia base de todo el derecho moderno: toda persona es inocente, proceso judicial mediante, hasta que se demuestre lo contrario”. En ese sentido, se “reinstala, retrocediendo a la época feudal, el principio de culpabilidad, esto es, toda persona es culpable hasta que demuestre su inocencia” (Winer, 2014. Entrevista).

Cancio Meliá (2003) afirma que la expansión del derecho penal en el mundo occidental dio lugar a la aparición de múltiples nuevas figuras que constituyen supuestos de “criminalización en el estadio previo”. Frente a esta negación de derechos elementales, el autor señala que no puede haber exclusión de la cualidad de persona, es decir, de las garantías básicas en todo proceso penal sin ruptura del sistema en su conjunto, ya que de acuerdo con estos principios nadie puede ser juzgado por una actitud interna o por sus pensamientos: “No cabe admitir apostasías en el estatus de ciudadano”.

¿Cómo se justificaría esta exclusión de todo derecho para los “enemigos”? Básicamente, alegando una autoexclusión por parte de quien decide no respetar la sociedad civil y unirse a organizaciones criminales, quien decide negar la legitimidad del Estado en sí mismo (Cancio Meliá, 2003: 98). En palabras de Jakobs (2003: 56): “Quien por principio se conduce de modo desviado no ofrece garantía de un comportamiento personal; por ello, no puede ser tratado como ciudadano, sino debe ser combatido como enemigo”. Y al explicitar el fundamento establece: “Esta guerra tiene lugar con un legítimo derecho de los ciudadanos, en su derecho a la seguridad; pero a diferencia de la pena, no es Derecho también respecto del que es penado; por el contrario, el enemigo es excluido”.

Tal como lo ha definido Agamben, quien es puesto en situación de exclusión respecto a la norma es precisamente el *sacer*: la única inclusión posible es a través del vacío jurídico excepcional donde la norma se suspende. El “enemigo” que ha perdido la calidad de persona permanece en estado de exclusión de las garantías y libertades del Estado de derecho, a quien se le aplica una fuerza de ley sin ley.

Y aquí es necesario reintroducir la cuestión de la tortura a la luz de esta excepción jurídica del enemigo. De acuerdo con Winer, el derecho penal del enemigo reinstala algo más del feudalismo: la tortura en el proceso, institucionalizada, “como por ejemplo en la inquisición, donde estaba contemplada como parte del proceso”. En la actualidad, no se utilizan estas prácticas en la clandestinidad y la ilegalidad, como era habitual durante las dictaduras militares en América Latina, sino que “se hacen públicas, se publicitan. Todo el mundo sabe de Guantánamo y lo que allí sucede”.<sup>32</sup>

Tal como lo plantea Nievas, la doctrina de la contra-insurgencia supone prácticas de tortura. Ahora bien, si la vinculamos al derecho penal del enemigo, donde se considera que quien es tipificado como tal pierde su condición de persona, es posible establecer una relación entre esta *nuda* vida y la tortura que opera deshumanizando al individuo calificado de enemigo: “La deshumanización es un paso clave, ineludible, en los crímenes de Estado, aunque no es el único”. Cuando se despoja de su condición humana a la víctima, “Allí es donde surge el imperativo moral: no solo se puede, sino que se *debe* torturarlo” (Nievas, 2012: 60. Resaltado en el original).

Ahora bien, si avanzamos más allá de la situación interna de los Estados vemos que esta lógica ha sido trasladada por EE. UU. y algunos de sus aliados a nivel planetario, porque la guerra contra el terror se extendió a todo el mundo y la potencia hegemónica global ha llevado la condición de excepcionalidad en la aplicabilidad del derecho a diferentes territorios, o muchos Estados la han internalizado.

---

<sup>32</sup> Entrevista realizada a la Dra. Sonia Winer en 2014, en el marco de la investigación de tesis doctoral.

¿Cómo es definido el “estado de excepción” en el plano internacional por los especialistas de las RR. II.? De acuerdo con Huysmans (2006), la guerra al terrorismo abrió debates en torno a este *excepcionalismo* evidenciado en la violación del derecho internacional y los derechos humanos.

Huysmans retomará a Kagan, miembro del “Proyecto para un nuevo siglo americano” y ex funcionario de la administración Bush (hijo), para dar cuenta de un pensamiento internacional que denomina “decisionista”. Lo hará sustentándose en Schmitt, teórico del estado de excepción, cuya base de reflexión es dilucidar dónde reside la decisión en el momento de excepción absoluta cuando se amenaza el orden vigente en su conjunto. Schmitt entiende que es el soberano el único que puede, mediante la decisión en una situación extrema, salvaguardar el Estado y su constitución. De hecho, la característica central de la soberanía estatal no es el monopolio de la violencia legítima, sino el monopolio de la decisión en el extremo de peligro. Según Huysmans, al referirse a Kagan: “He justifies US dominance by means of a decisionist political theory that posits the continuing need for a universal sovereign in global normative orders” (Huysmans, 2006: 147).

Un Estado debe cumplir el rol de *soberano universal* cuando el derecho internacional está amenazado, en situaciones de crisis que ponen en riesgo el proceso de creación y aplicación de la ley. La condición de ese soberano universal es *excepcional*, no solo por sus recursos de poder preponderantes sino también –y principalmente– porque se incluye a sí mismo en el orden normativo global mediante una autoexclusión de las normas vigentes en él:

The universal sovereign is an integral part of the normative order but differs from other states because it can *legitimately exempt itself* from the application of the international norms. The

universal sovereign judges without being judged, disarms without disarming itself, controls the authority of the global institution at the heart of the normative order (the UN) without being controlled by it, and imposes financial policies without imposing them upon itself. (Huysmans, 2006: 147. El resaltado es propio.)

Se coloca a sí mismo en un estado de excepción, se incluye excluyéndose del orden normativo, permaneciendo en ese umbral donde la ley está vigente pero sin significado para sí mismo, dado que no se aplica en su caso particular. Es el único en condiciones de tomar la decisión soberana en la excepción, y mediante ella garantizar la continuidad del orden normativo internacional.

Por ello, para Kagan, Estados Unidos es el único que puede cumplir con ese rol internacional y, por tanto, es un deber de ese Estado vivir bajo un doble estándar (Kagan, 2002 citado en Huysmans, 2006: 149). Doble estándar que se hizo evidente en el recorrido por el conjunto de instrumentos normativos internacionales de los que EE. UU. no participa o se ha retirado.

Un punto más a considerar, que retrotrae a Agamben, para los decisionistas internacionales la excepción soberana es permanente y es la única forma posible de sostener en el tiempo el derecho internacional. Esto permite, por otra parte, reconocer teóricamente aquello que Estados Unidos a través de documentos oficiales y discursos presidenciales ha afirmado históricamente, su condición única e indispensable en el sistema internacional.

Y aquí podemos revisar este subtítulo a la luz de la concepción del *enemigo absoluto*. Estas reflexiones son fundamentales porque el rótulo de agresor o posible agresor permite sustraer a la guerra del derecho y habilitar acciones punitivas. El *enemigo absoluto* es criminal y, por tanto, privado de sus derechos. Es un retroceso “a un concepto casi teológico de enemigo” (Schmitt, 2005).

Precisamente, el derecho penal del enemigo está apuntado no a los hechos, es decir, a un crimen efectivamente cometido, sino al *autor*, a un *tipo de sujeto o grupo social* que al “amenazar” el orden en sí mismo, al negar el Estado de derecho, se “coloca él mismo” por fuera de este y, en ese marco, es pasible de perder su calidad de “persona”. Cesa toda consideración jurídico-política del sujeto y se convierte en “criminal, inhumano y en disvalor total” (Schmitt, 1963). Es el enemigo absoluto de Schmitt, el *homo sacer* de Agamben, es un sujeto deshumanizado. Ha perdido con ello todos los derechos inherentes al ciudadano y todas las garantías y libertades fundamentales.

Dado que en la guerra contrainsurgente toda la sociedad civil constituye potencialmente el enemigo, es necesario posicionar como peligro la mera y sola existencia de ese enemigo en la opinión pública, para que esta preste su consenso a las acciones armadas de gobiernos democráticos. Si la forma de existencia del Otro es una amenaza para la supervivencia de un nosotros, las acciones se tornan absolutas y se definen como justas *per se* habilitando prácticas que se confunden con la aniquilación o una violencia ilimitada.

En el próximo apartado se discutirá la securitización, es decir, cómo se instala en la sociedad la noción de amenaza a la propia supervivencia para operar por fuera de la “política normal”, con la garantía del consenso ciudadano.

### **3. 3. Securitización: el uso de la fuerza para proteger la sociedad civil de los enemigos. Control, vigilancia y criminalización**

Este es otro aspecto del *dilema de seguridad*, según lo sostiene Barrios (2009), y surgirá en relaciones internacionales de la mano de Buzan y Waever, tal como lo definen los

autores: “To securitized (meaning the issue dispresented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure)” (Buzan, Waeaver & Wild, 1998: 24).

Si bien ha sido extensamente debatido en RR. II. y las propuestas de seguridad internacional, para este libro interesa remarcar que, más allá de las diferentes interpretaciones del concepto, sacar un asunto de la política regular implica posicionarlo por fuera de las reglas de juego, en una condición de excepcionalidad. El reclamo de un tema como de alto interés de seguridad porque estaría amenazando la supervivencia de un Estado, un grupo social o los individuos significa *securitizar* ese tema y esto ocurre tanto en el plano internacional como en el doméstico. Esto puede ameritar una serie de acciones extraordinarias por parte de la ciudadanía: soportar el aumento de la recaudación de impuestos o el decreto de servicio militar obligatorio, establecer limitaciones a los derechos que en la política pública ordinaria son inviolables o focalizar los recursos y energías de la población en un asunto determinado. En ese sentido, la reacción de la Casa Blanca, luego de los atentados del *World Trade Center*, ha consistido en gran parte en algunas de estas medidas inusuales en tanto necesarias para la lucha contra el terrorismo.

Por su parte, Barrios entiende que “Securitización o Seguritización es un neologismo empleado en los estudios de seguridad para hablar de medidas de emergencia ante un asunto visualizado como amenaza existencial”. En el plano internacional, la securitización de un asunto significa que “son legítimas acciones extraordinarias que rebasan las reglas del juego político. Un proceso de securitización puede llevar a un punto de no retorno, que se expresa cuando la violación a las normas se legitima para despejar la amenaza” (Barrios, 2009: 326).

El establecimiento de la securitización es para la Escuela de Copenhague un “speech act”, esto es, una autoridad legítima denomina, *nombra*, una amenaza como extrema que pone en juego la propia existencia, identifica el actor detrás de la amenaza y busca obtener para ello el consenso. Es una definición subjetiva, basada fuertemente en la percepción de aquello que entra a conformar un tema de seguridad, es decir, de importancia primordial (ver Alcalá Gerez, 2012).

Esa definición, en el plano internacional, requiere acuerdos intersubjetivos entre los diferentes actores, al aceptar una problemática como amenaza existencial transnacional. En palabras de Tello (2011, 193): “la securitización es un proceso intersubjetivo. No estamos ante una realidad constatada, sino constitutiva, que se crea a sí misma en la interacción de los sujetos –actor securitizador y audiencia– y objetos –referente a securitizar– que la informan”.

Desde el punto de vista de Lazzarato (2006), es un acto del habla “performativo” dado que “crea una situación nueva para el interlocutor en la que estaría obligado a tomar en consideración el hecho de que se le dirigió una enunciación (responder, obedecer, no obedecer, respetar una promesa, etcétera)”.

Es fundamental el apoyo de los afectados, ya sea la sociedad civil en su conjunto o los miembros de un grupo, dado que sin ese apoyo cualquier intento de securitizar una problemática puede fracasar. Especialmente, porque se le requerirá a los destinatarios de ese discurso aceptar esfuerzos extras o bien limitación de libertades y garantías hasta tanto sea controlado el problema en cuestión.

Uno de los dispositivos que generalmente habilita la securitización es el “policiamiento” de las FF. AA.; esto es, los estamentos militares terminan involucrados en asuntos



de seguridad interna, trascendiendo sus funciones tradicionales de defensa (ver Larrocca, 2012). No es necesario, en ese caso, que dicho involucramiento militar sea directo, sino que puede ocuparse de tareas de inteligencia, asesoramiento o entrenamiento a la policía, o conformar equipos de elites policiales con adiestramiento militar. Ese caso es habitual en América del Sur, tal como se tratará en el capítulo VI.

Lo cierto es que las primeras medidas excepcionales estarán asociadas a un mayor margen de control en las calles y en las vidas personales que, generalmente, involucra un aumento de la presencia de la fuerza policial o militar en la cotidianeidad. Si se toma el caso de la Ley Patriótica en Estados Unidos, de 2001, es dable observar, con mayor detalle, aquellos elementos que incorpora el llamamiento a condiciones extraordinarias en nombre de una amenaza contra la supervivencia.

De acuerdo con una página oficial del Departamento de Justicia, la Ley patriótica ampliaba medidas ya existentes para las escuchas telefónicas, no solo sobre sospechosos de terrorismo sino sobre un rango amplio de actividades asociadas que pudieran ser base para actos terroristas o grupos sospechosos, como financiamiento o armas químicas. El seguimiento de esas comunicaciones antes era otorgado para un dispositivo particular (por ejemplo, un teléfono), luego la ley permitía dar seguimiento a todas las comunicaciones de una persona sospechosa. Por otra parte, habilitó investigación y seguimiento sin que el sospechoso estuviera notificado por una orden de registro judicial, algo que estipula el orden jurídico, quedando suspendida la notificación por tiempo limitado para “facilitar” la investigación (ver sitio oficial Departamento de Justicia de Estados Unidos, archivos).

Por supuesto que, a la par de una serie de medidas “preventivas”, esta ley reforzaba las penas destinadas a actos terroristas, incluyendo aquello mencionado en el apartado anterior como parte del derecho penal del enemigo, penas o castigos por “conspiración”. De acuerdo con Meyer, periodista de *Los Angeles Times*, citado en Wolin, es posible visibilizar en la práctica aquellas nuevas prerrogativas otorgadas por la Ley Patriótica a las fuerzas de seguridad en la llamada *Homeland Security*:

Intensificaron las escuchas telefónicas y de correos de voz de los ciudadanos estadounidenses. Controlaron como nunca el tráfico en internet y los mensajes de correo electrónico. Vigilaron a muchas más personas y los siguieron a lugares de acceso supuestamente limitado, como las mezquitas. Ingresaron clandestinamente a cuentas bancarias, transacciones con tarjeta de crédito y registros escolares. Monitorearon los viajes. Entraron a las casas sin previo aviso en busca de señales de actividad terrorista; copiaron archivos completos y discos duros de computadoras. [...] software predictivo para analizar enormes cantidades de datos personales acerca de la gente, sus amigos y compañeros de trabajo, tratando de predecir quién podría convertirse en terrorista y cuándo. (Meyer, 2006 citado en Wolin, 2008: 90)

A estas acciones realizadas con el consenso de la mayoría de la población, que van en detrimento de libertades y derechos individuales básicos, Whitaker le llama “panóptico participativo”, una vigilancia total de la grilla cotidiana de la sociedad civil que termina siendo aceptada, querida y hasta solicitada por los ciudadanos. En todo el mundo aparecen estos elementos de control contra la “inseguridad”; basta con ver el incremento de cámaras de vigilancia en espacios públicos, los controles estrictos que empiezan con videocámaras y continúan con registro digital y automático en aeropuertos de todo el mundo,

la informatización de los movimientos bancarios. Esto se aplica de manera consensuada: estos elementos de vigilancia son mayormente aceptados por las poblaciones.

Whitaker considera que “el nuevo panóptico difiere del antiguo en dos aspectos fundamentales: está descentralizado y es consensual”. En relación a la primera característica, “las nuevas tecnologías de la información ofrecen una omnisciencia real y no fingida, al mismo tiempo que sustituyen al inspector por una multitud de inspectores” (Whitaker, 1999: 172).

La idea del panóptico tradicional es un espacio cerrado, arquitecturado para la vigilancia total que permite que un observador vea cada movimiento de los allí “encerrados”, para condicionar sus acciones, mientras que los observados no pueden simultáneamente ver a quien los vigila aun cuando saben de su presencia. Hoy eso ya no es necesario, porque las nuevas tecnologías de la información y la comunicación habilitan una observación y control al aire libre, en la vida cotidiana de las poblaciones: “Cuando el riesgo puede ser calculado confidencialmente es posible excluir a los transgresores potenciales de cualquier oportunidad de desobediencia. [...] El estado panóptico se orienta hacia el futuro y se concentra cada vez más en el poder de predicción de la información que acumula” (Whitaker, 1999: 60).

Esta confianza en la capacidad de predicción, para la “prevención”, de la información acumulada fue reafirmada por Obama cuando debió salir a explicar por qué “espía-ba” datos de Estados aliados, y se ha citado anteriormente dando muestras de la concepción oficial en torno a la información y sus funciones.

Entonces, en relación a la segunda característica del panóptico como consensual, Whitaker entiende que se despliega en base a dos características: primero, se instala

la noción de riesgos, peligros e incertidumbre; luego, la importancia de seguridad. Ahora bien, ¿qué seguridad se les ofrece a los sujetos para que acepten la vigilancia permanente como necesidad?: seguridad en sus vidas y posesiones (Whitaker, 1999: 174-175).

En un mundo de mercados globales abiertos, no participar del consumo es simplemente estar excluido. El precio de la participación en el mercado supone la vigilancia de la vida privada, pero esta es aceptada para la satisfacción de deseos y aspiraciones personales. A esta condición socio-económica que supone la seguridad de las posesiones, se le suma la instauración de amenazas existenciales con su correlato de miedos urgentes, que habilitan la securitización de la sociedad requerida para la protección de la vida.

Se produce, por lo tanto, una instauración y gestión del miedo que facilita el consenso para la securitización y el recorte de derechos. El miedo es la contracara de la seguridad, su par dicotómico. Frente a amenazas difusas como el terrorismo, se activa una especie de prevención condicionada para mantener la “alerta permanente”, se produce una explotación política del temor como forma de manipular las sensaciones (ver Nievas y Bonavena, 2010). El Estado y los medios masivos de comunicación generan esta alerta “a partir de campañas de seguridad ciudadana y la implementación de prácticas de control preventivo tanto en el ámbito local como global” (Rodríguez, 2007 citado en Nievas y Bonavena, 2010: 35).

La gestión y manipulación del miedo se orienta a la subjetividad del individuo, y apela a miedos primigenios a favor del control poblacional. Dado que se opera frente a la incertidumbre y a peligros inciertos, cualquiera es un potencial agresor capaz de amenazar la propia vida o posesiones. Esto fragmenta la cohesión social, instala la duda

frente al otro y facilita la percepción de una pérdida de humanidad en la mirada sobre ese otro en tanto posible asesino, terrorista, criminal (Winer, 2010).

El aislamiento que producen el miedo y el terror conlleva la pérdida de lazos sociales, de la confianza básica necesaria en el otro para establecer esos vínculos, solidarizarse, compadecerse y construir conjuntamente. En ese marco, lo más importante es entonces la seguridad a cualquier precio y a cualquier costo, siempre que permita continuar consumiendo para satisfacción del deseo individual y protegiendo la vida de cada persona.

Es posible visibilizar en conjunto lo analizado hasta aquí como proceso hegemónico que se da en la combinación de: el retiro de derechos al enemigo, ubicado en una excepcionalidad jurídica; el recorte de derechos y libertades de los ciudadanos en nombre de la seguridad; y la creciente activación de miedos e incertidumbres que generan el consenso que necesita cualquier securitización social. Se aceptan estas medidas, que históricamente han sido propias de gobiernos autoritarios, en las prácticas de democracias constituidas; se hacen públicas acciones que van claramente en contra de la constitución, del Estado de derecho y de un conjunto de tratados del derecho internacional; es decir, lo ilegal se publicita porque es requerido por la población:

La doctrina de Derechos Humanos o de seguridad con esa perspectiva de DD. HH. precisamente responsabiliza al Estado, estataliza la responsabilidad. Porque en DD. HH. está claro que el Estado es el que viola por acción u omisión. Mientras que la doctrina de DD. HH., con su principio de progresividad, estataliza, la doctrina de contrainsurgencia y el derecho penal del enemigo desestataliza. Mientras que una va creando nuevas instancias jurídicas dentro de los ámbitos policiales o jurídicos, que es otra forma de responsabilizar al Estado [...] (responsabilizando al Estado, creando nuevas estructuras del Estado, más

Estado), EE. UU. [con sus propuestas contrainsurgentes y políticas securitarias] desestataliza y desciudadaniza, cosifica. (Winer, 2014. Entrevista)

Los ejemplos dados sobre la publicidad de la ilegalidad, por parte de la politóloga argentina durante la entrevista, fueron los asesinatos selectivos. Significativo es el caso de la muerte de Osama Bin Laden, ejecutado extrajudicialmente, mostrado por televisión en todo el mundo, a lo que se suma la desaparición de su cuerpo. Nada de esto fue condenado por la opinión pública, sino aceptado y hasta aplaudido.

Mientras que la excepción, el vacío jurídico, opera sobre los excluidos, los peligrosos e indeseables (que en todo el mundo coinciden con la Periferia ya sea del planeta, de la sociedad, de la ciudad, de un barrio), la securitización, que se despliega y busca el consenso entre aquellos sectores que aceptan el panóptico participativo y descentralizado en nombre de conjurar los miedos, se orienta a los que participan del mercado y aceptan las reglas de juego.

En ambos planos se evidencia un recorte agudo de derechos básicos, porque la seguridad requiere medidas anticipatorias, preventivas y de control en la sociedad, medidas ilegales en el trato a los enemigos absolutos que se han “puesto a sí mismos” por fuera del derecho constituyéndose en amenaza; y, además, dada la globalización e interdependencia mundial, se precisa la expansión, la exportación de este modelo a todo el globo.

Wolin llama a la desciudadanización de la sociedad estadounidense, mediante recorte de derechos y exaltación de lo privado por sobre lo público (con su correlato de control e intervención global en todo el mundo en tanto superpoder), “totalitarismo invertido”, precisamente

porque es en una democracia de siglos donde se aplican prácticas y se habilitan políticas públicas propias de regímenes totalitarios (Wolin, 2008).

Engstrom y Pegram (2011) comprenden que desde 1990 se ha desarrollado, en el marco de Naciones Unidas, una creciente “securitización de los Derechos Humanos” desde el momento en que las “intervenciones humanitarias” ingresaron a consideración tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General. La Carta de Naciones Unidas no contempla este tipo de acciones para el uso de la fuerza; sin embargo, se produjo un creciente consenso *de hecho* para que las problemáticas de derechos humanos sean enmarcadas en términos de seguridad, cuyo punto culminante se encuentra, para los autores, en la aprobación de una Responsabilidad de Proteger de la comunidad internacional que, como vimos, fue utilizada en resoluciones vinculantes del Consejo para justificar intervenciones armadas.

### **3. 4. Militarización de lo internacional y privatización de la fuerza**

Este apartado se ocupa de los mecanismos efectivos y datos estadísticos que permiten mostrar la creciente vigilancia y control global en detrimento del derecho internacional.

Siguiendo una investigación realizada durante dos años por el diario *Washington Post*, “Top Secret America”, puede afirmarse que el crecimiento de agencias destinadas a control de acciones terroristas en Estados Unidos, tanto a nivel interno como internacional, ha crecido exponencialmente. De acuerdo con los datos arrojados en el artículo “Monitoring America”, parte del informe general, existen 3984 organizaciones federales, estatales y locales

trabajando en contraterrorismo a nivel doméstico; las que se han creado desde los atentados de 2001 son 934 (Priest y Arkin, 2010): “Nine years after the terrorist attacks of 2001, the United States is assembling a vast domestic intelligence apparatus to collect information about Americans, using the FBI, local police, state homeland security offices and military criminal investigators” (Ibíd.). El sistema recolecta y analiza información de cientos de ciudadanos estadounidenses y residentes (aun cuando muchos de ellos nunca han estado involucrados en ninguna actividad ilegal). La información recolectada y guardada es enviada al centro del FBI en Washington, que debería centralizar las actividades contraterroristas en seguridad interior. En el mismo informe se deja en evidencia que otras democracias aplican similares sistemas de control, como Gran Bretaña e Israel.

Uno de los aspectos centrales refiere a la escasa rendición de cuentas, monitoreo efectivo y hasta conocimiento preciso sobre la cantidad de agencias, financiamiento e información que circula entre las miles de instancias involucradas. No se sabe desde el Estado federal, fehacientemente, cuánto se vigila, cuánto se gasta y cómo se centraliza toda esa información circulante. En un régimen democrático, tanto la transparencia como la rendición de cuentas son factores esenciales de funcionamiento para garantizar el control ciudadano sobre los asuntos de gobierno: de allí la gravedad de esta dispersión y falta de control sobre las acciones antiterroristas.

Las conclusiones que saca el informe, luego de cien entrevistas y mil documentos revisados, con respecto a la vigilancia y recopilación de información de ciudadanos es la siguiente: las tecnologías y técnicas perfeccionadas para su utilización en los campos de batalla de Irak y Afganistán migraron hacia las manos de las agencias de aplicación de



la ley en el interior de EE. UU.; el FBI está construyendo una base de datos con información de cientos de ciudadanos y residentes del país, con nombres y datos personales tales como historial laboral, por el solo hecho de que una oficina de la policía local o sus vecinos creen que está actuando “sospechosamente” (Ibíd.).

En palabras de un funcionario de seguridad: “The old view that ‘if we fight the terrorists abroad, we won’t have to fight them here’ is just that –the old view’, Homeland Security Secretary Janet Napolitano told police and firefighters recently” (citado en Priest y Arkin, 2010). Esto permite evidenciar el desdibujamiento entre lo doméstico y lo internacional y la concepción interméstica de la seguridad que prima en la potencia hegemónica.

En relación a las cifras, el informe precisa que el Departamento de *Homeland Security* ha destinado a agencias estatales y locales 31 billones de dólares desde 2003 y que en 2010, solamente, ese monto ascendió a 3.8 billones

Los autores del informe hablan de una *corporación de seguridad nacional* que bajo el aspecto de emergencia y necesidad expandió el número de empleados y agencias involucradas, tercerizando parte de ese trabajo de vigilancia hacia empresas privadas.

This is a national security enterprise with a more amorphous mission: defeating transnational violent extremists. Much of the information about this mission is classified. That is the reason it is so difficult to gauge the success and identify the problems of Top Secret America, including whether money is being spent wisely. The U.S. intelligence budget is vast, publicly announced last year as \$75 billion, 21/2 times the size it was on Sept. 10, 2001. But the figure doesn’t include many military activities or domestic counterterrorism programs. (Priest y Arkin, 2010)

La privatización de la seguridad, interna e internacional, constituye, por un lado, un negocio multimillonario; por otro, no solo puede considerarse privatización por el hecho de contratar empresas que hagan el trabajo del Estado, sino también porque estamos refiriendo a una actividad *negada* a la información pública, sustraída del espacio público que escapa al control ciudadano real.

Los autores dedican un artículo, “National Security Inc.,” a revisar la relación entre militares, agentes de seguridad e inteligencia de EE. UU. con empresas privadas y su rol en los programas aplicados.

Esta combinación de trabajo en seguridad y defensa entre agencias gubernamentales y empresas privadas comenzó como un arreglo temporal de emergencia en la lucha contra el terrorismo, y se volvió una vinculación permanente que lleva a interrogarnos sobre cuánto de todo ese personal contratado por compañías privadas realmente responde al interés público o a sus accionistas, en un área tan sensible y especial del Estado:

Private contractors working for the CIA have recruited spies in Iraq, paid bribes for information in Afghanistan and protected CIA directors visiting world capitals. Contractors have helped snatch a suspected extremist off the streets of Italy, interrogated detainees once held at secret prisons abroad and watched over defectors holed up in the Washington suburbs. At Langley headquarters, they analyze terrorist networks. (Ibíd.)

El alegato de parte de la administración Bush para el contrato de agentes privados se refería al menor costo que esto le significaba al Estado, desmentido durante la siguiente administración, que logró disminuir la cantidad de privados participando en inteligencia en un siete por ciento.

Ahora bien, volviendo al peso que esto significa para los DD. HH., se retoma la entrevista a Winer (2014) donde específicamente define esta tercerización como privatización de la guerra, *desestatalización* de la guerra. Estas empresas privadas operan sin control jurídico, en un “limbo jurídico” afirma Winer. Esto permite encargarles el “trabajo sucio” como matar enemigos impunemente, espiar gobiernos aliados, realizar espionaje y recolectar información de redes terroristas (Priest y Arkin, 2010). Aún más grave es que el Estado norteamericano desconoce cuántos de los agentes de seguridad son privados y cuántos no, dificultando cualquier intento de monitorear y exigir rendiciones de cuenta, cuestión que en la investigación del periódico bajo análisis es confesada por un miembro del Departamento de Defensa.

De acuerdo con el *Washington Post*, existen 1931 corporaciones privadas trabajando para los programas de seguridad e inteligencia. Algunos datos reveladores: la Agencia de Seguridad Nacional que conduce las acciones de vigilancia electrónica globales contrata empresas privadas para ir actualizando e innovando permanentemente su tecnología: tan solo en ese aspecto trabajan alrededor de 484 firmas; la Oficina de Reconocimiento Internacional que opera todo el sistema de vigilancia satelital encargada de fotografiar países como China o Irán depende para todo de firmas privadas, desde fabricar, lanzar o hasta realizar el mantenimiento de los satélites; los contratos de traductores privados para revisar toda la información mundial obtenida incluye alrededor de 56 firmas; más de 400 compañías trabajan exclusivamente en el área de hardware y software clasificados, para vigilancia y gestión de las comunicaciones electrónicas (Ibíd.).

Ahora bien, para analizar la militarización de las relaciones internacionales, se parte de considerar que, según Tokatlián, observando el último presupuesto militar de la administración Bush y el primero de Obama (idénticos entre sí), el presupuesto militar nacional de EE. UU. durante ambas administraciones equivale a “la suma de los presupuestos de defensa de los restantes ciento noventa y un países con asiento en Naciones Unidas” (Tokatlián, 2012: 100). El autor deja en claro que esta equivalencia solo tiene en cuenta el gasto del Departamento de Defensa, pero si se le suman los presupuestos del Departamento de Estado o de *Homeland Security*, entre otros, el gasto total es mucho mayor (un total estimado de 1.3 billones de dólares para 2012, de acuerdo con Berstein (2013)).

Los cálculos de gastos militares de la administración Obama para los años 2010-2017 se aproximan a los 5 trillones de dólares. Otro elemento que permite inferir el nivel de proyección militar internacional es la cantidad de bases que posee en el mundo: para el año 2008, el número de bases militares ascendía a 826, a diferencia de las 720 de la década de 1990. Cuenta con cuatro comandos funcionales y cinco comandos geográficos (entre ellos el USSouthcom) a los que se añadió uno destinado a África (Tokatlián, 2012).

El mismo Gates, secretario de Defensa, y el propio comandante del Estado mayor conjunto, Mullen, han advertido en 2009 sobre la “progresiva militarización de la política exterior” estadounidense (Ibíd. 101).

De acuerdo con Berstein (2013: 194), expertos adelantan un total aproximado del millón de personas combatiendo en la Periferia haciendo espionaje, operaciones psicológicas como manipulaciones mediáticas o activando redes sociales. Además, existe toda una readaptación de las normas militares convencionales requerida para

las guerras de cuarta generación; en vez de centralización jerárquica, se promueven múltiples comandos abiertos y flexibles para acciones de contrainsurgencia, “nueva estrategia militar” que ha significado “diversas formas de ‘guerra informal’ combinando mercenarios (muchos mercenarios) con escuadrones de la muerte (como el JSOC [Joint Special Operations Command]”, esto incluye “bombardeos masivos, drones, control mediático global, asesinatos tecnológicamente sofisticados de dirigentes periféricos” (Berstein, 2013: 196).

A partir de estos datos, se puede observar entonces la privatización del Estado que ha definido Wolin. Los intereses de esas más de mil corporaciones que se incluyen en general como parte de las industrias militares de EE. UU. hacen de la seguridad un gran negocio, condicionando las estrategias y políticas (domésticas y en el mundo) a esas ganancias. De hecho, el complejo privado de seguridad aún en plena crisis financiera no ha dejado de obtener ingresos exorbitantes. La hegemonía se define en los tres niveles del mundo social delineados por Cox (2014) que, de acuerdo con lo descrito aquí, se interconectan como engranajes de un todo: fuerzas productivas, formas de Estado y orden mundial, o lo económico, lo militar y lo político interactuando para garantizar hegemonía global.

Además de todas las inversiones en tecnologías de destrucción e información, existe una participación importante de las compañías farmacéuticas en el negocio de la guerra, por ejemplo, creando medicamentos y tratamientos destinados a desensibilizar a los soldados, quitar el miedo y borrar todo efecto de estrés postraumático (Nievas y Bonavena, 2010).

Otro componente central utilizado para las guerras de cuarta generación serían los expertos en ciencias sociales. Un indicador de ello es la participación de psicólogos y

antropólogos en entrenamientos u operaciones militares. Se trata de conocer mejor a la población local donde se lleva a cabo la guerra para encontrar sus puntos débiles (Ibíd.).

De acuerdo con Bonavena y Nievas, en cuanto a las políticas contrainsurgentes, “Las garantías procesales, los derechos humanos y los derechos civiles se erigen, para esta concepción, en *obstáculos* que deben ser removidos. Se trata, en tal apreciación, de puros formalismos. Se vacía el contenido que los mismos tienen” (Bonavena y Nievas, 2014: 16).

Frente a la clasificación del enemigo como absoluto, no hay lugar para la negociación, el debate, el acuerdo internacional; lo urgente y peligroso para la propia supervivencia, por su mera existencia en tanto representa “el mal”, habilita a medidas extraordinarias que diluyen derechos y garantías construidos a través de siglos de luchas políticas. Se produce una pérdida del sentido político como construcción colectiva, legitimada y orientada al bien común. De cara a la desarticulación de lo político como espacio de relación y síntesis de las diferencias, como posibilidad de entendimiento entre intereses divergentes, queda solamente la fuerza para el control, dominio o sometimiento porque no hay diálogo posible en las definiciones absolutas, en aquello comprendido en términos ontológicos o esencialistas. El terrorista, el delincuente, el criminal no *está* amenazando (mediante sus acciones): es la amenaza (su mera existencia).

Todos los elementos consignados en este capítulo, la excepcionalidad política, la securitización social a la que esta excepción habilita mediante consenso en nombre de la seguridad, y su contrapartida de incremento de la criminalización y militarización, son muestras claras de la tendencia hegemónica a nivel global de dicotomización entre

la seguridad internacional y los derechos humanos, siendo éstos obstáculos a eliminar para enfrentar un enemigo no político o absolutizado.





## **Segunda parte**



## Eje de seguridad Norte-Sur

El objetivo de esta segunda parte es reflexionar acerca de lo que se ha denominado aquí como segundo pilar de las *seguridades internacionales*, es decir, las vinculaciones jerárquicas de las relaciones internacionales entre el fuerte y el débil.

Se toma aquí la categoría Norte-Sur porque en relaciones internacionales es bastante difundida, desde la Guerra Fría, la consideración de dos ejes: el que primó en las relaciones entre bloques y superpotencias o eje Este-Oeste; y, a partir de la descolonización de los pueblos de Asia y África y su irrupción en el sistema internacional como Estados independientes, un segundo eje explicativo con ubicación Norte-Sur. A modo de reconocer la continuidad de problemáticas y jerarquías, utilizamos esta categoría que, en la actualidad, está ampliamente difundida cuando se habla de “Sur global” para señalar los procesos de cooperación, de asociación entre actores no occidentales, sumando el crecimiento y mayor peso internacional de algunos Estados en particular, como India, Brasil o Sudáfrica. No es una consideración netamente geográfica sino geopolítica e histórica: la diferenciación puede enunciarse como pueblos colonizadores y pueblos colonizados, para abarcar un proceso jerárquico en la historia de las relaciones internacionales de más largo plazo.

En términos teóricos, comprendiendo un conjunto de elementos que permite enmarcar los condicionantes *jerárquicos* en el sistema, se utilizarán las categorías Centro-Periferia. Para los efectos de análisis de la composición desigual de las seguridades internacionales, ambas categorías Norte-Sur o Centro-Periferia, como la conceptualización de fuertes y débiles, refiere, en general, a los actores hegemónicos y no hegemónicos, contra-hegemónicos o subalternos, comprendiendo no solo cuestiones materiales sino también teóricas, ideológicas, culturales, políticas y de capacidad de influencia.

A partir de ahora, se abordarán las consecuencias que la aplicación de medidas para la seguridad internacional ha tenido en las sociedades de la Periferia, y se recuperará para el debate a pensadores de esta. La segunda parte del libro se centrará en América del Sur.

#### **4. 1. Relaciones Centro-Periferia: otra visión de la sociedad internacional**

Antes de abocarnos a las teorías contemporáneas que intentan explicar las relaciones jerárquicas del sistema internacional, se tomarán algunos antecedentes importantes que den cuenta de la continuidad histórica de esta desigualdad.

Si retrotraemos el análisis a las fuentes filosófico-políticas e históricas que constituyen las bases del pensamiento sobre lo internacional, veremos que esta “diferencia estructural” fue definida tempranamente en la modernidad.

El surgimiento del mercantilismo primero y del capitalismo luego, en Europa, junto con la necesidad de expandir el mercado a nivel mundial para conseguir nuevas

fuentes de recursos, garantizar colocación de las producciones, nuevas tierras productivas y mano de obra barata, o de aumentar el comercio, están en el centro de la expansión europea en el mundo. En primera instancia, esta se dará como colonialismo; más tarde, en el siglo XIX, será consolidado como imperialismo, tal como se lo define desde la historia y en la historia de las relaciones internacionales (ver Hobsbawm, 2012; Renouvin, 1969; Said, 1993).

Edward Said afirma que el siglo XIX puede considerarse como el siglo del “apogeo de Occidente”. En esa expansión sin precedentes a nivel mundial, “hay que considerar que en 1800 los poderes occidentales afirmaban poseer el 55 por ciento –aunque en realidad controlaban aproximadamente el 35 por ciento de la superficie de la tierra”. Para 1914, “Europa poseía una cantidad total de casi el 85 por ciento de la tierra en forma de colonias, protectorados, dependencias, dominios y ‘commonwealths’” (Magdoff, citado en Said, 1993: 41).

Entonces, el imperialismo implicaba básicamente una metrópoli o centro metropolitano dominante con capacidad de dirigir un territorio distante, no necesariamente con asentamientos de control político-soberano en esos territorios (colonialismo) (Said, 1993).

De acuerdo con el autor, la expansión europea era producto –y a su vez produjo– un conjunto de ideas, de “formaciones ideológicas” que incluían la creencia en que ciertos pueblos y territorios “necesitaban” y “deseaban” ser dominados. El vocabulario de la empresa imperial, de la cultura imperialista clásica, estaba plagado de conceptos como “inferior, razas sometidas, pueblos subordinados, dependencias, expansión y autoridad” (Said, 1993: 44).

El otro concepto central que aparecerá como auto-identificación de los propios europeos es el de “civilización,” que de acuerdo con Williams es parte de la nueva

racionalidad histórica que impuso la Ilustración: “Encebraba dos sentidos históricamente ligados: un estado realizado, que podría contrastar con la «barbarie», y ahora también un estado realizado del desarrollo, implicaba el proceso y el progreso histórico”. El símbolo de ello era una “historia que había culminado en un estado realizado: en la práctica, la civilización metropolitana de Inglaterra y Francia” (Williams, 1980: 24).

Se pretende señalar, entonces, la imbricación entre dominación e interpretación del mundo. Toda relación de poder incluye una fundamentación de ese poder, el qué, el cómo y el porqué del ejercicio de ese dominio. En esta línea, es relevante tomar la propuesta de Cox para definir las relaciones internacionales entendiendo que, para considerar las estructuras históricas internacionales, es necesario tener en cuenta la dinámica de las instituciones, las ideas y las capacidades materiales en tres niveles del mundo social: la producción, las formas de Estados y los órdenes mundiales (Cox, 1996: 10-11). “Tres categorías de fuerzas (expresadas como potenciales) interactúan en una estructura: capacidades materiales, ideas e instituciones” (Cox, 2014: 141).

Lo cierto es, dirá Castro Gómez, que existe una especie de desfasaje temporal entre lo civilizado y lo primitivo, lo que se encuentra en otro estadio de desarrollo: “Sus modos de producción económica y cognitiva difieren en términos evolutivos” (Castro Gómez, 2011: 139). Es decir, Europa representaba un punto más adelantado del desarrollo (crecimiento económico, producción, invención) y por tanto, “la civilización”.

Tomando las acciones de las potencias europeas cuyo funcionamiento estaba reglado por los principios westfalianos, y por el pensamiento realista, es posible ver que estos no regían para las relaciones con el resto del mundo.

De hecho, la expansión y competencia imperialista en el resto de los continentes tenía como objetivo diluir el conflicto en Europa y trasladarlo hacia las zonas de interés estratégico.

Entonces, el principio de *no intervención* y la *igualdad soberana* de los Estados no regía para las relaciones de Europa con otros continentes. Un ejemplo histórico es el “reparto de África” mediante una Conferencia celebrada en Berlín en 1885. Allí, las potencias europeas acuerdan multilateralmente zonas de control o establecimiento de colonias en todo el territorio africano. Literalmente se reparten las tierras, delimitan fronteras y bases para la navegación de los ríos y el comercio como si efectivamente ningún pueblo residiera en esos espacios (Ver Renouvin, 1969; Hobsbawm, 2012).

De acuerdo con Hobsbawm (2012: 733), el acontecimiento más importante en el siglo XIX es la creación de una economía global que logró “penetrar todos los rincones del planeta” creando una red de transacciones económicas, comunicaciones y movimiento de productos y de seres humanos, incluyendo creciente movimiento de dinero.

Las jerarquías estaban delimitadas claramente: por un lado, el modelo westfaliano y todo su andamiaje de principios y normas internacionales que regían para las relaciones anárquicas entre los Estados europeos; por el otro, desigualdad de poder y control/dominación, en sus distintas variantes, sobre el resto del mundo por parte de las potencias del sistema.

Los intentos por cambiar este orden imperante, eliminando los supuestos realistas e incorporando normas liberales, se dará luego de la Gran Guerra. Como se especificó en el apartado I. 1.2., la creación de Sociedad de Naciones, basada en los 14 puntos de Wilson, traía al sistema

internacional nuevos principios, entre los que se destacan la *autodeterminación de los pueblos* y la *seguridad colectiva*. Es importante señalar que el principio de libre determinación no fue incorporado al pacto de la Sociedad; de todas maneras, frente a la desaparición de los imperios en el Continente Europeo, se aceptaron y reconocieron nuevos Estados soberanos (en los antiguos territorios de imperios como el austríaco, el otomano y el alemán).

¿Cómo se especificó la autodeterminación para los territorios no europeos? Básicamente, mediante el *tutelage*, definido por el Pacto como una “misión sagrada de civilización” (ver Pacto Sociedad de Naciones, Artículo 22). Se definió, por parte de las potencias occidentales vencedoras, que ciertos pueblos, cuyas metrópolis habían sido vencidas, aún no estaban “preparados” para el autogobierno y, por lo tanto, requerían acompañamiento de los Estados europeos hasta tanto lograran avanzar hacia condiciones de autonomía. La Sociedad de Naciones estableció para esos pueblos colonizados el sistema de mandatos; es decir, la responsabilidad política y económica seguía recayendo en potencias occidentales pero, ahora, estas debían rendir cuentas ante la organización internacional, ya no podían hacerlo discrecionalmente según sus intereses e interpretaciones.

En ese sentido, “Los territorios fideicometidos fueron divididos en tres categorías -A, B y C- de acuerdo con su grado de adelanto y con las perspectivas más o menos próximas que tenían de que les fuera otorgada la independencia” (Amadeo, 1978: 384).

Habiendo revisado someramente los antecedentes históricos e ideológicos de las relaciones Norte-Sur, es posible entonces analizar con mayor grado de precisión, al tener en cuenta los procesos, las versiones críticas sobre el sistema internacional.



De acuerdo con Cox, la teoría crítica permite comprender el origen y dinámica de las actuales estructuras internacionales para poder cuestionar y presentar alternativas frente a algo que para el *mainstream* aparece como dado e inmutable. Dicha teoría “es crítica en el sentido de que se distancia del orden imperante del mundo y cuestiona cómo surgió este orden”. Este enfoque “lleva hacia la construcción de una imagen más amplia del conjunto en el que la parte inicialmente contemplada es solo un componente, y busca entender los procesos de cambio en los cuales las partes y el todo están involucrados” (Cox, 2014: 133).

Sin esta mirada crítica difícilmente pueden comprenderse los aportes de los pensadores latinoamericanos al abordar el análisis de la realidad internacional. Si observamos el orden imperante del mundo como un todo, es dable entrever en él las jerarquías y las instituciones que lo sustentan; asimismo, se visibilizarán las vinculaciones de ese todo con sus conflictos, resistencias, interpretaciones diversas. Es preciso considerar la dinámica histórica a partir de la cual surgen y se mantienen las estructuras del sistema internacional.

Continuando con la obra de Cox, el Estado, que comprende la maquinaria gubernamental más la sociedad civil, constituye y refleja el *orden social hegemónico*. Este debe ser entendido como la confluencia dominante de poder material, ideología e instituciones que modelan y sostienen formas específicas de órdenes mundiales. El Estado juega un papel intermedio, aunque autónomo, entre las fuerzas sociales moldeadas por la producción y el orden mundial. A su vez, dicho orden debe ser comprendido como una *particular configuración de poder*, determinada por el sistema de Estados y la economía mundial (Devetak, 2005: 152 en Burchill et. al., 2005).

Se trata de examinar, a partir de estas herramientas de análisis, las relaciones globales de poder; no reducir ni suponer determinismos económicos o políticos-estatales, sino la conjunción entre ambos, más las ideas predominantes en la estructura histórica internacional que enmarca el orden hegemónico global en cada período determinado. De allí que el autor retome aspectos de la teoría del imperialismo, que introdujo al análisis dimensiones *verticales* de poder mundial añadiendo algo extra a la dimensión tradicional, es decir, a la realidad internacional en términos horizontales como rivalidad entre Estados poderosos. Dicha dimensión vertical habilita el estudio de “la dominación y subordinación de la metrópoli sobre el entorno, del centro sobre la periferia, en una economía política mundial” (Cox, 2014: 139).

Precisamente, la teoría de la dependencia pretende interpretar esa verticalidad del poder a través del estudio de las relaciones Centro-Periferia, buscando ampliar los estudios tradicionales sobre el imperialismo.

La característica principal de esa relación es la desigualdad. La división del mundo Centro/Periferia fue pensada desde el desarrollismo, y recuperada por la teoría de la dependencia, para dar cuenta de una asimetría estructural en el sistema internacional, de una división Norte-Sur. Dicha teoría partirá de estas categorías para analizar las condiciones estructurales de la economía internacional, sin desconocer de todas maneras su vinculación con lo político.

En primer lugar, hay que partir de mirar la estructura como un todo dentro de la cual se dan diferencias funcionales. No hay estadios de desarrollo evolutivos hacia los cuales se debe tender, y alcanzarlos dependería solo de una cuestión temporal, tal como definían los teóricos del Centro a los grados diversos de bienestar entre los países

(aquello que en el siglo XIX se entendía en una concepción lineal de la historia como progreso, “estado acabado de evolución”).

Por el contrario, el desarrollo de determinadas economías nacionales no hubiera sido posible sin el menor crecimiento económico y tecnológico de otras. No es solo una cuestión de grados evolutivos, sino la esencia misma del funcionamiento del capitalismo la que crea desarrollo y subdesarrollo. El análisis Centro/Periferia “puede incorporar de inmediato la noción de desigualdad de posiciones y de funciones dentro de una misma estructura de producción global” (Cardoso y Faletto, 1977: 24).

El desarrollo y el subdesarrollo forman parte de una misma estructura económica internacional, conformada a partir de la expansión del modo de producción capitalista a escala planetaria. Es decir, se entienden estas estructuras como históricas en sus procesos de configuración, desde la consolidación de una economía global, en palabras de Hobsbawm, liderada por potencias europeas. La diferencia promueve una situación de *dependencia*, en un primer momento a través del control directo de las metrópolis sobre los territorios de la Periferia y, luego, a través de otros dispositivos de sujeción una vez lograda la independencia política de estos: “esa dependencia empezó históricamente con la expansión de las economías de los países capitalistas originarios” (Cardoso y Faletto, 1977: 35).

Con la división internacional del trabajo y el control de la interdependencia entre los mercados nacionales, se crearon escasos márgenes de autonomía periférica (política, económica y cultural), limitados y condicionados por los intereses del Centro. En ese marco, los mecanismos propios del sistema capitalista generan procesos de circulación de recursos y riquezas desde el Sur hacia el Norte, impidiendo, por la posición en el mercado que ocupan

estos últimos (proveedores de materias primas y recursos naturales), un proceso de desarrollo autárquico sin vinculación dependiente con los Centros (que reservan para sí los mayores niveles de generación de renta al poseer la tecnología y los procesos productivos más complejos con mayor valor agregado).

Algunas de las herramientas actuales de la dependencia serían la ayuda militar y económica (fuente de generación de deuda externa), la transferencia de tecnología, la penetración cultural y la IED (inversión extranjera directa) por medio de corporaciones multinacionales (Borón, 2008). Todos ellos en consonancia y facilitados por un sistema financiero global que no ha cesado de expandirse.

Quijano (1968) especifica que no es solo una determinación *externa* de países centrales sobre dependientes, sino que es necesario tener en cuenta los propios sectores dominantes dentro de cada país, que concretamente se benefician de su participación en el sistema económico internacional y perpetúan la condición de dependencia. La polarización sería en dos niveles, internacional y nacional, teniendo las sociedades sus propios clivajes centrales y periféricos.

Cardozo y Faletto (1977), por su parte, incorporan la cuestión política y de dominación. Si la dependencia es económica e impide el desarrollo autónomo de los países periféricos, es necesario comprender que se complementa con relaciones políticas de dominación, para lo cual el Estado juega un rol fundamental como garante.

Sunkel (1987), por su parte, entenderá la transnacionalización como una nueva fase del desarrollo del sistema capitalista, donde el sistema financiero y las empresas multinacionales constituyen herramientas centrales. En esta nueva etapa del sistema Centro/Periferia, es posible identificar un complejo de actividades, grupos sociales

y regiones que, ubicados en Estados o territorios diferentes, constituyen la parte desarrollada del sistema global ligados transnacionalmente entre sí; como contraparte, grupos sociales y regiones excluidos de los canales globales de interdependencia.

Para situar la otra arista de la correlación de fuerzas en la estructura, es necesario considerar las instituciones, el elemento político, el nivel de los tipos de Estado. Cox (1981) entiende, retomando a Gramsci, que no es posible pensar el Estado sin la sociedad civil; de hecho, propone definir las formas de Estado a partir del complejo Estado/sociedad. Si en el plano internacional la estructura histórica está definida como una “configuración particular de fuerzas” (Cox, 2014: 141), lo mismo sucede en la vinculación Estado/sociedad civil al interior de su territorio. Existe, por tanto, heterogeneidad social que se trasmite en una correlación desigual de las fuerzas configurantes de las instituciones.

Asimismo, Cox (1999) definirá la dinámica de fuerzas Estado/mercado en el marco de la globalización en términos similares a Sunkel. Diferencia tres sectores sociales surgidos de las relaciones de producción globalizadas: integrados, trabajadores precarios y excluidos. En todas las sociedades del mundo se dan estas diferenciaciones, aún en el Centro desarrollado. Los Estados se convierten en agencias de la economía global, determinados por el poder financiero y las dinámicas de mercado; detrás se encuentran las corporaciones (actores principales del capitalismo globalizado que concentran gran parte de la riqueza mundial) y los sectores beneficiados por estos procesos.

Tomando un informe elaborado por Intermón Oxfam, una ONG de alcance mundial, estas diferencias cuantificadas indican que el 1% más rico a nivel global concentra la mitad de la riqueza; esto significa que 85 individuos

concentran la riqueza equivalente a los ingresos de 3.570 millones de personas en el mundo (Blanchar, 20/01/2015. Diario *El País*).

Cuando el consenso global se resquebraja en relación al neoliberalismo, y donde se intentan otros roles para el Estado con mayor poder de intervención, el uso de la fuerza es la *ultima ratio* para frenar cualquier cuestionamiento a las formas de “governabilidad global” impuestas por los actores más influyentes. Cox afirma: “Where ideological and policy hegemony is not sufficient to protect the structure of global governance, then military force is available” (Cox, 1999: 12), precisamente porque la conformación de dominación depende de cómo se combinan las tres potencialidades o fuerzas materiales, institucionales y visiones del mundo en los distintos niveles sociales, transnacionalmente, la producción, el Estado y el orden mundial.

Como se expuso en el Capítulo II, el gobierno estadounidense apela permanentemente a la necesidad de acción en nombre de sus “responsabilidades únicas,” sus intereses globales, su rol de liderazgo mundial, su excepcional posición en el mundo. Subyace la afirmación de Wolin (2008) acerca de la connivencia entre la esfera gubernamental y las corporaciones para defender posiciones privilegiadas en el mercado global, un Estado al servicio de intereses privados o penetrado fuertemente por el poder económico; en palabras de Cox: protagonistas del orden social hegemónico.

¿Cómo se traslada esto a las relaciones internacionales? Para ello es necesario complejizar el análisis Centro/Periferia e introducir la dimensión geopolítica y securitaria de esa relación jerárquica.

Toda Periferia puede ser caracterizada por la asimetría de poder con el núcleo o Centro, ese es su rasgo político principal: “La política denota un espacio con distintos

grados de subordinación a un centro dominante con el que mantiene relaciones de colaboración y de oposición” (Russell y Calle, 2009: 33). Los límites geográficos serían las fronteras entre la Periferia y el Centro, límite que este último intentará ampliar a nivel mundial; el alcance geográfico del Centro es una frontera móvil que va construyéndose políticamente según sus intereses: “Lo inmutable es la voluntad del centro de ejercer sobre ese territorio una cierta autoridad y diversas formas de control e influencia mediante ideologías, discursos, prácticas e instituciones” (Ibíd.). Esto implica además diferentes formas de utilización de poder militar.

Retomando el concepto de “periferia turbulenta”, propuesto por Russell, se comprende que así es interpretado por el centro hegemónico, donde la turbulencia está dada por procesos (autónomos o inducidos) en el exterior de ese Centro, leídos por este como opuestos o negativos a sus intereses de seguridad (Russell y Calle, 2009: 35). Desde esa óptica, la inestabilidad y el conflicto están en la Periferia; el rol que determinen sus elites en relación al Centro es fundamental, ya que pueden solicitar su intervención, permanecer inactivos mientras el Centro observa una necesidad de intervención o bien pueden resistirse a cualquier intento de intromisión. Ahora bien, la resistencia al Centro “es en sí misma un forma de turbulencia a los ojos de la metrópoli”, dado que presenta un desafío a la ley, los intereses y valores o la propia credibilidad del Centro que “no pueden quedar desatendidos y, por lo general, sin castigo”. La represalia adopta numerosas formas, entre otras, el aliento y apoyo a cambios de gobierno, embargos, bloqueos e intervenciones militares directas o indirectas (Ibíd.).

Básicamente, se trata de subordinación, esto es, de negación de la autonomía de la Periferia para decidir libremente sobre sus estructuras económicas, su régimen de

gobierno, sus prioridades de seguridad o el rol asignado al Estado en relación a la sociedad civil. Es la negación del derecho a la autodeterminación.

De allí que la definición que da Puig (1985) sobre el sistema internacional sea el de un escenario jerárquico donde el Centro es entendido, políticamente, como “repartidor supremo de la decisión”: es un *sistema de repartos de asignación universal*. Interesa aquí que el pensamiento autonomista ensaya posibles respuestas al Centro en busca de autonomía.

El sistema internacional, de acuerdo con Puig (1985), como configuración jerárquica, muestra a potencias principales como repartidores supremos de la decisión. Frente a ellas, están los *recipiendarios* de esas decisiones, con escaso poder en el tablero internacional, y los *repartidores intermedios*, con mayor margen de decisión frente al poder hegemónico, induciendo las decisiones emanadas de los centros.

Es interesante la propuesta de Puig porque reconoce una continuidad y vinculación intrínseca entre los repartidos supremos en el plano nacional y los del plano internacional. Así, los repartos son internacionales cuando afectan, cuando en su decisión “atribuyen potencia o impotencia” a sujetos en diferentes poblaciones nacionales.

En esta continuidad entre lo doméstico y lo internacional, el autor reconocerá las influencias divergentes de los distintos grupos sociales nacionales, transnacionales e internacionales. Los supremos repartidores nacionales se ven constreñidos por el creciente poder de otros repartidores intermedios (sindicatos, empresas, militares, medios de comunicación). Lo propio sucede a escala internacional: las potencias o decisores supremos se enfrentan al poder del que disponen otros repartidores intermedios



(gobernantes de otros Estados, también organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, empresas transnacionales y grupos de presión) (Puig, 1986: 61).

Esto forma parte de la “progresiva transnacionalización del mundo”, que permite la vinculación entre los pueblos, grupos sociales e individuos y, con ello, el crecimiento de vinculaciones funcionales que dificulta la aceptación de las decisiones de los supremos repartidores nacionales e internacionales. Se ponen en juego nuevos recursos de poder transnacional que pueden en última instancia cuestionar, resistir o plantear alternativas a ese poder hegemónico (Puig, 1986: 62).

Al pensar en la posibilidad de obtener mayor margen de autonomía decisional y práctica, frente a quien detenta el rol de repartidor supremo, Puig deja en claro que “en el fondo, el verdadero y definitivo recurso con que cuentan los países que desean aumentar su margen de autonomía es la unión, y especialmente la unión concebida como instrumento estratégico para anular la voluntad dominante” (Puig, 1986: 66).

Cox realiza una propuesta similar como mecanismo de contra-hegemonía. Precisamente, la unión o integración de Estados débiles es necesaria para un desarrollo autónomo que ponga fin a las relaciones Centro-Periferia (Cox, 2014). La falta de autonomía se traduce en dependencia económica y, especialmente, en falta de soberanía, de aceptación de un poder supremo y exclusivo en un territorio con derecho a tomar decisiones independientes.

¿Qué es, entonces, la autonomía? El nivel de autonomía refiere a aquellos Estados donde, aún sin contar con la inexpugnabilidad de su territorio (algo propio del Estado con Primacía Global), sus titulares tienen suficientes condiciones o medios para imponer “severas penalidades” materiales y morales a quien intente agredirlos. Además,

cuentan con un apreciable margen de autodeterminación de sus asuntos internos y una considerable capacidad de acción internacional independiente (Jaguaribe, 1979: 92). Jaguaribe distingue entre autonomía general y sectorial; en esta última, la capacidad independiente se despliega solo en un espacio regional. Aquí sumaremos la noción de autonomía de sujetos y grupos sociales como una vida no determinada externamente, sino con capacidad de participar, elegir y consensuar aquello que se valora para alcanzar una vida que merezca ser vivida.

Un aporte en la denominada “autonomía relacional” que interesa retomar aquí y que permite visualizar la articulación entre autonomía estatal, social e individual es la concepción de la democratización como eje de esa autonomía, incorporando la participación de las sociedades civiles en los procesos de integración (Russell y Tokatlián, 2001: 95).

Si se trasladan estas reflexiones a los procesos históricos concretos, resulta claro que la autodeterminación no ha sido reconocida, incluso luego de la independencia política de América Latina y el Caribe en el siglo XIX, y de Asia y África desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, procesos identificados en la bibliografía como “de descolonización”. Durante la Guerra Fría, el enfrentamiento estratégico por la supremacía mundial entre las dos superpotencias llevó al involucramiento/condicionamiento de ambos hacia el entonces denominado “Tercer Mundo”; en el eje Este-Oeste, que predominó durante ese orden bipolar para la seguridad, se entendía que cualquier avance del rival en las “zonas de influencia” en el Sur significaba un retroceso de poder y, por tanto, un aumento de inseguridad frente al enemigo.

En estas regiones donde cada superpotencia ejercía control, se establecían una serie de reglamentaciones, tratados y condicionamientos que claramente limitaban la autonomía de los Estados periféricos.

Los Estados del Sur abrirán un nuevo eje de abordaje de las RR. II., un eje Norte-Sur cuya principal preocupación inicial será el *desarrollo*. En ese contexto surge la teoría de la dependencia y otros aportes. Un grupo de líderes políticos de la Periferia se reunirán en Bandung en 1955 para dar cuenta de nuevas bases de interés y nuevos principios. Luego de ese encuentro, comenzará un proceso de entendimiento entre los países de Asia, África y América Latina que culminará en la conformación del Movimiento No Alineados. De lo que se trataba fundamentalmente era de reforzar la autonomía y el derecho a la autodeterminación de la mayoría de los pueblos del mundo, proponiendo una coexistencia pacífica global donde el resto del planeta no estuviera supeditado obligatoriamente a uno u otro bloque, y reforzando una agenda que visibilizara sus propios objetivos y preocupaciones.<sup>33</sup>

Este movimiento de los pueblos del Sur dio lugar a la denominada "*revolt against the west*", de acuerdo con Bull (1984). Las principales críticas han sido hacia Occidente porque los tres continentes mencionados fueron colonizados o sujetos del imperialismo, europeo y en menor medida de EE. UU., durante gran parte de la era moderna. Interesa para este análisis principalmente por los temas que harán visibles en la arena internacional, a través de ONU. Los cuestionamientos se centraron en dos grandes aspectos que se han ido mencionando aquí:

---

<sup>33</sup> Para ampliar estos temas ver Barbé (2003), Dallanegra Pedraza (1999) y Pereira (2001).

- La estructura económica internacional y las formas indirectas de imposición de funciones dentro de ella, para la Periferia, que perpetúan condiciones de “subdesarrollo”. Para ello, el NOAL ha propuesto en Naciones Unidas la creación de un “Nuevo Orden Económico” que tuviera en cuenta determinadas necesidades del Sur, para poder participar en condiciones más equitativas en dicha estructura. Allí quedaba claro que la mayoría de los países periféricos nacían al mundo en condiciones de desigualdad, dado que las metrópolis los habían sometido a ser una mera fuente de materias primas y recursos naturales; condiciones que se perpetuaban a través de formas indirectas de control o imposición postindependencia. La falta de acceso a tecnologías claves y de producciones más complejas requería respetar el tiempo para su desarrollo dentro de cada país y la colaboración del Centro en transferencia tecnológica y participación en el comercio mundial como base mínima; de máxima, se proponían cambios estructurales de la economía internacional.
- Reconocimiento: este es un elemento de fundamental importancia donde los reclamos incluían cuestiones políticas y culturales que dieran por tierra con el pensamiento de la Ilustración sobre la “civilización” como una posible. En términos políticos, la exigencia es hacia el respeto de la soberanía del Tercer Mundo y su autodeterminación sin injerencias externas (directas o indirectas). En lo cultural, el reconocimiento de la diferencia en condiciones de igualdad negando privilegios raciales y desechando toda forma de discriminación hacia los no blancos; la necesaria

consideración de la dignidad, valores propios y autonomía de las civilizaciones no occidentales (ver Bull, 1984; Amadeo 1978; Boersner, 1996; Barbé, 2003).

Este pensamiento se traslada a las propuestas de seguridad en el marco de los Estudios para la Paz. En la década del 1970, Galtung (2006) definirá las grandes brechas Centro/Periferia en términos de “violencia estructural”. Desde un enfoque basado en el imperialismo analizará: “the tremendous inequality, within and between nations, in almost all aspects of human living conditions, including the power to decide over those living conditions; and the resistance of this inequality to change” (Galtung, 2006: 81).

Es la inequidad, entonces, la mayor forma de violencia estructural, y en su reverso se basan todas las posibilidades de la construcción de una paz duradera. Por otra parte, no hay que pensar la desigualdad solo en términos internacionales, es decir, entre Estados, sino que es una condición transnacional que atraviesa todas las naciones, según este autor.

Se trata de relaciones verticales. El intercambio asimétrico entre Centro y Periferia debe entenderse en cinco dimensiones del imperialismo: económico, político, militar, comunicacional y cultural (Galtung, 2006: 91). Todas estas relaciones desiguales implican básicamente un condicionamiento sobre las capacidades autonómicas de las periferias (internas y externas).

Durante la década de 1990, Samir Amin (2001) mantendrá esta idea central de Galtung y entenderá que, en la lucha desigual que se da en la globalización por la participación en el mercado mundial, el Centro mantiene su lugar privilegiado a través de cinco monopolios: monopolio tecnológico; control de los centros financieros mundiales; acceso monopolista a los recursos naturales

del planeta; monopolio de los medios de comunicación; monopolio de las armas de destrucción masiva. Esto significa que los principales temas de disputa entre el Norte y el Sur continuaron siendo los mismos, pero readaptados a los cambios producidos con el proceso globalizador.

Las demandas de los países y sociedades del Sur, entonces, se irán ampliando, y se modificará su accionar a medida que avance el siglo XX. En el próximo apartado se tratará parte de esa evolución en la Posguerra Fría y cómo se rearticulaban dichas demandas como “amenazas a la seguridad”.

#### **4. 2. La desigualdad de las seguridades. Nuevas amenazas situadas: la periferia como nodo de proliferación**

Para revisar la evolución de la Periferia como nodo de proliferación de las amenazas globales, es necesario recordar, brevemente, los procesos en las relaciones internacionales que demuestran que el giro hacia problemáticas de seguridad de temas que formaban parte de la agenda internacional en la década de 1990, no necesariamente como aspectos negativos, no fue automático, sino que logra hacerse fuerte y obtener mayor consenso a partir de los atentados de 2001.

Una de las posibilidades que parecía abrirse camino con el fin de la Guerra Fría y el “nuevo orden mundial” declarado por el presidente Bush (padre) era la constitución de un orden multilateral que permitiera nuevos acuerdos y prioridades, con un lugar privilegiado para los temas de interés del Sur, con el consecuente cambio de percepción mutua entre el Norte y el Sur.

En este sentido, muchos temas fueron instalados en Naciones Unidas y otros foros por los países de la Periferia, y generaron tratados, declaraciones, programas de acción. Algunos importantes, como por ejemplo la Declaración de Viena de 1993, sobre DD. HH.; La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, en 1992, que logró vincular en el debate internacional ambas problemáticas bajo el *desarrollo sostenible*.

La Cumbre Mundial de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995 reconocía ampliamente reclamos del Sur, alegando que el mundo coincidía en la necesidad urgente de resolver problemas graves como la pobreza o la marginación social. En ese sentido señalaba: “Nuestra tarea consiste en atacar las causas subyacentes y estructurales y sus penosas consecuencias, a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad en la vida de los seres humanos” (ONU, 2005.A/CONF.166/9). Allí, la inseguridad se enlazaba con la incertidumbre y la incapacidad de garantizar continuidad en el bienestar y la calidad de vida de las personas; es decir, la seguridad se definía como garantía en el tiempo de condiciones de vida dignas. De igual manera, el desarrollo aparece asociado a la urgencia de revertir condiciones estructurales como fuentes de pobreza, exclusión y deterioro en las condiciones de empleo de amplias mayorías.

El Protocolo de Kyoto, acordado en 1998, del Convenio Marco sobre Cambio Climático de ONU, reconocía que los problemas medioambientales y, sobre todo, el efecto invernadero, tenían su foco de generación en los países desarrollados del sistema internacional y, por tanto, era una responsabilidad básica de ellos disminuir la emisión de gases tóxicos.

Estas breves referencias demuestran los avances de los Estados de la Periferia en la inserción global de temáticas que reconocieran sus necesidades, la condición de

responsabilidad internacional compartida para muchas de esas problemáticas y el –ineludible– compromiso de los Estados centrales para modificar determinadas estructuras y acciones (políticas, económicas y tecnológicas) que dificultaban tanto el desarrollo como la inserción internacional y el bienestar de los pueblos de la Periferia.

Ahora bien, si se enfocan con atención las temáticas planteadas por la Periferia, y reconocidas en estas declaraciones durante toda la década de 1990, veremos que son las mismas que fueron impulsadas posteriormente desde el Centro y, en primer lugar, desde Estados Unidos como los nuevos temas de seguridad; ya no en términos de garantizar su efectividad, sino en relación a la *seguridad internacional*, identificando muchos de estos temas como *nuevas amenazas* a ser enfrentadas con una lógica policial y/o militar. Los casos de la pobreza, la exclusión y los problemas medioambientales son paradigmáticos, dado que habían sido tratados, internacionalmente, desde el enfoque del desarrollo con propuestas de políticas públicas concretas de acción a ser abordados como peligros.

Claro que estas redefiniciones de la seguridad y los focos de inestabilidad global, retomando los enfoques mencionados en el Capítulo I, ubican a la Periferia en el lugar de proliferación primordial de las amenazas. Las debilidades de los Estados del Sur terminaron redefiniéndose como potenciales amenazas globales (Cardinale, 2009).

Comenzó a calificarse entonces a la Periferia como “turbulenta.” En palabras de Rojas Aravena (2005: 62), “la debilidad del Estado es una condición de inseguridad” y, en ese sentido, “la inseguridad en un Estado genera la expansión de esta a los vecinos, fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los «espacios sin ley» que se ha manifestado”.



Tres han sido las categorizaciones que permitieron situar a la Periferia como fuente de inestabilidad y conflicto: espacios vacíos, Estados Fallidos y Estados Peligrosos o canallas. Las unifica la cuestión de la soberanía disminuida o condicional de los Estados periféricos.

Krasner fue el teórico internacionalista que sentó las bases para una diferenciación teórica de la soberanía entre el Centro y la Periferia, algo que venía siendo habitual en la praxis internacional. En 1999, el autor hablaba de una diferencia de grado en las condiciones soberanas dependiendo de tres categorías: la soberanía legal internacional (reconocimiento de un Estado por parte de sus pares y participación en organizaciones internacionales); la soberanía “westfaliana” (cada Estado es autónomo y se refleja internacionalmente en el principio de no intervención); la soberanía doméstica (estructuras de autoridad interna y su efectividad).

So in effect, there are surprisingly few states that do have all three attributes of sovereignty. [...] I think the best we could hope for is a world of what you could call ‘responsible sovereigns’, states that can govern effectively domestically and play by the rules internationally. (Krasner, 2008, en Schouten. Entrevista)

¿Qué pasa entonces con aquellos Estados que no alcanzan una “soberanía responsable”? La propuesta es una “soberanía compartida”. Dado que no logran cubrir los tres aspectos que les conciernen, según Krasner, los Estados débiles pueden “querer” subcontratar algunas capacidades de gobernabilidad o dejarlo en manos de actores externos. Desde la perspectiva de la elección racional, se supone un “contrato” para la soberanía no exclusiva, sino compartida.

Acorde al pensamiento prevalente en el mundo en torno a la seguridad, Krasner (2005) señala que los Estados fallidos son una de las principales amenazas en el mundo: “In today’s increasingly interconnected world, weak and failed states pose an acute risk to U.S. and global security. Indeed, they present one of the most important foreign policy challenges of the contemporary era”. Agrega que dadas las debilidades estatales, “When chaos prevails, terrorism, narcotics trade, weapons proliferation, and other forms of organized crime can flourish”.

En ese mismo artículo de la revista *Foreign Affairs*, alega la urgencia por garantizar que la comunidad internacional esté preparada para enfrentar esta “amenaza”. Ahora bien, la acción que propone es no solo intervenir y luego propiciar actividades de mantenimiento de la paz post-conflicto, “but also influencing the choices that troubled countries make about their economies, their political systems, the rule of law, and their internal security” (Krasner, 2005).

Entonces, influenciar la decisión de esa sociedad en su régimen económico, su sistema político, en garantizar el Estado de derecho y operar sobre su seguridad interna. ¿No es precisamente esto lo que constituía el establecimiento de colonias por parte de Europa durante el orden westfaliano? De acuerdo con Amadeo, “si un Estado mantiene ciertas prerrogativas soberanas pero delega otras, en la potencia dominante (lo que se llama “protectorado”) se está en la presencia de un régimen colonial en sentido lato”; es decir, cuando se establece no solo de hecho sino también de derecho que las prerrogativas soberanas de un Estado provienen de otro, no de sí mismo (Amadeo, 1978: 377).

Desde el análisis y visión del Norte, se realiza una distinción entre la soberanía jurídica, que alude a una visión clásica, y la “soberanía empírica”, donde la primacía está dada por la obligación y efectividad del Estado y sus gobernantes para cumplir con el bienestar de sus ciudadanos y los principios internacionales. El incumplimiento de estas obligaciones daría lugar a una “preeminencia de la decisión de la sociedad internacional” sobre la situación de los ciudadanos en un Estado particular y las respectivas acciones necesarias, por ejemplo, la intervención (Mc Donald, 2009: 139).

Por tanto, si un Estado “débil o fallido” no está en condiciones de imponer, efectivamente, el imperio de la ley en su territorio, la sociedad internacional tiene el deber y la preeminencia en la decisión sobre su destino. La distinción en los arquetipos de soberanía, y la ubicación espacial de los Estados débiles, fallidos y canallas, convierte la fractura Centro/Periferia en un lugar esencial en los análisis de la seguridad, ya que es en la “periferia turbulenta” donde se evidencian estos casos particulares de Estados y desde donde se cuestionan los parámetros universalizantes del Centro.

De acuerdo con Tokatlián (2009b), la importancia de los Estados fallidos en términos de seguridad surgirá de la mano de autores como Krasner o Buzan en la década de 1990. Tomamos la definición de Tokatlián en extenso por el aporte sobre las especificidades que permiten identificar los elementos “fallidos” en un territorio de acuerdo con la visión hegemónica:

En la Posguerra Fría, comenzó a percibirse, en especial en la comunidad de seguridad en Washington, que una de las amenazas más preocupantes surgía de la debilidad –es decir; de los estados débiles. La proliferación de lucrativos negocios ilícitos (drogas, armas ligeras, desechos tóxicos, blanqueo de capitales

subterráneos, tráfico de seres humanos, etc.); la erosión de facto de la soberanía territorial ante actores violentos fuertemente dotados (terroristas, mafias, etc.); la fractura de sociedades cada vez más paupérrimas; la imposibilidad de controlar internamente los efectos más nocivos de la globalización; y la pérdida de sentido de amplios núcleos humanos y vastas culturas se fueron transformando en fenómenos que podían culminar en verdaderas implosiones domésticas y producir millones de víctimas a lo largo y ancho de las naciones periféricas. Por lo tanto, resultaba que cuanto más débil era un país, más se afectaba la paz y la seguridad internas e internacionales. (Tokatlián, 2009b: 213)

No obstante, tal como lo plantea el internacionalista argentino, esta caracterización no conllevó buscar acciones orientadas al desarrollo o a políticas públicas que pudieran revertir debilidades, simultáneamente respondiendo a los reclamos del Sur sobre estos temas. A los intentos de la Periferia por obtener condiciones más equitativas de mercado, transferencia tecnológica y otras facilidades para el desarrollo y el bienestar de las mayorías, que están en la base de lo que el Centro irá identificando como fallido y consecuentemente peligroso, se responderá con lógicas securitarias cuyos medios serían variadas formas de intervención mediante el uso de la fuerza.

El nivel de consenso sobre la caracterización de los Estados fallidos, como tema de seguridad y de relevancia en las relaciones internacionales, llegó hasta el punto de la elaboración anual de un “Índice de Estados Fallidos” por parte de la organización Fund for Peace.<sup>34</sup> La definición que da la organización sobre la fundamentación de

---

<sup>34</sup> La organización está localizada en Washington y sus miembros son estadounidenses. Esto se señala para resaltar las diferentes participaciones de organizaciones de la sociedad civil, la academia y funcionarios gubernamentales en lo que Tokatlián denomina “comunidad de Seguridad en Washington”.

intervención externa es la siguiente: “when the state fails to meet its international or domestic obligations” (Failed States Index, Indicators).

Última referencia al tema de los Estados fallidos: si bien durante la década de 1990 se leía bajo el prisma “humanitarista” y las intervenciones eran decididas en el marco del “deber de la comunidad internacional” frente a poblaciones cuya vida estaba en peligro, a partir de la guerra al terrorismo será la vinculación con esta amenaza principal el lente bajo el cual se analizarían los casos de Estados fallidos, pues podían ser localización de grupos terroristas por su escaso control y baja capacidad institucional en su territorio (ver Tokatlián, 2009). En palabras de Richard Haas, funcionario estadounidense durante el gobierno de Bush (hijo):

Por tanto, nuestra noción de soberanía debe ser condicional, incluso contractual, en lugar de absoluta. Si un estado no hace su parte del trato, y patrocina el terrorismo, ya sea transfiriendo o utilizando armas de destrucción masiva o cometiendo genocidio, invalida los beneficios normales de su soberanía y se abre a un ataque, un derrocamiento o una ocupación. (Haas, 2006)

Con respecto a los Estados peligrosos o canallas, se estableció su peligrosidad internacional a partir de considerarlos gobernados por “tiranos” que, en general, tenían malas relaciones con EE. UU. y que en algunos casos, como Corea del Norte, se encontraban en posesión de armas de destrucción masiva o interesados en adquirirlas. La

principal observación es que no respetan las normas internacionales y, por tanto, ponen bajo amenaza a sus vecinos y al mundo.<sup>35</sup>

Los “espacios vacíos” existen en aquellos territorios donde los Estados no son necesariamente fallidos pero cuya presencia institucional no alcanza debidamente a todos los rincones. Allí, el Estado “se ha esfumado o está en desaparición” (Tokatlián, 2004: 42). Dada la falta de presencia estatal, aumenta la peligrosidad de ser utilizados por formas de criminalidad internacional, incluidos terroristas. Casos concretos de espacios vacíos serían, de acuerdo con EE. UU., la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina o el Amazonas.

Como propone Mónica Hirst (2009), estas distintas características que pueden tener los Estados periféricos implican una “villanización” del mundo en desarrollo: se perpetúa una visión jerárquica del mundo donde ya no es el componente de la “civilización” occidental como punto más acabado de evolución lo que determina el tutelaje, el control o la intervención en el Sur, sino la soberanía erosionada. Las desigualdades de hecho, históricamente producidas, se tradujeron en formas de tipificación normativa de una serie de atributos que, de no cumplirse, dan cuenta de incapacidad autónoma y de la necesidad de acciones externas; esos atributos, de acuerdo con Krasner, son el acatamiento/observancia del derecho internacional y del Estado de derecho en lo doméstico.

---

<sup>35</sup> Hay un libro muy interesante de Noam Chomsky donde se ocupa de desentrañar a EE. UU. como Estado canalla dado que el análisis de su política exterior permite identificar una coincidencia entre lo que el Centro denomina Estados peligrosos y las prácticas de política exterior de la potencia hegemónica. Ver Chomsky (2001).

Planteado originalmente como un nuevo principio para el orden internacional, el “deber de injerencia” se interpretó como modalidad para hacer respetar los DD. HH. Estas prerrogativas serán luego tipificadas y aceptadas en Naciones Unidas frente a la incapacidad soberana de determinados Estados bajo la categoría de “Responsabilidad de Proteger”. En el informe que lleva el mismo nombre se declara como su objetivo crear un marco para regular las acciones internacionales en aquellos casos donde es necesario proteger las vidas humanas dentro de un Estado.

Los fundamentos de esto serían, principalmente, la diferencia entre soberanía jurídica/efectiva y “soberanía compartida/condicional”. De hecho, el informe tipifica los casos reales o potenciales que pudieran ameritar intervención, e incluye conflictos étnicos, guerras civiles, Estados fallidos y Estados “autoritarios violatorios de los DD. HH.”

A pesar que el Informe sobre la Responsabilidad de Proteger perdió posibilidades, durante muchos años, frente a las acciones unilaterales de EE. UU., actualmente se ha reflatado, evidenciando que estas evaluaciones sobre la autodeterminación condicionada de los países periféricos alcanzaron un grado importante de consenso internacional.

Ahora bien, en un sistema internacional jerárquico está claro que el eufemismo “sociedad internacional” o “comunidad internacional” refiere principalmente a las grandes potencias. Tomando solamente las intervenciones realizadas en la década bajo estudio, está claro que son decididas y llevadas a cabo por el Centro. Afganistán como Estado fallido, Irak como Estado canalla, Libia como una combinación de ambos o los intentos estadounidenses por intervenir en Siria desde 2013 son muestras claras de ese tipo de operaciones.

En un sistema desigual, con “decisores supremos de reparto”, es inevitable que el dónde y el cómo de la intervención sea establecido en el Centro, ignorando las capacidades e intereses de la Periferia, que se vuelve objeto, no sujeto, de aquella. La decisión recae sobre las consecuencias visibles de la debilidad/vulnerabilidad de la Periferia, pasando por alto los reclamos del Sur en relación a sus causas y a las medidas a tomar para generar modificaciones estructurales.

En cuanto a la pobreza y la exclusión social como nueva amenaza, mientras que el Norte lo define como un problema de seguridad global o internacional –que se encuentra principalmente por fuera de sus fronteras, ignorando sus propias periferias–, para tres cuartas partes del planeta es un problema estructural, anudado a complejas relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, tanto domésticas como externas, y requiere otras medidas muy distintas que el uso de la fuerza o la securitización.

Se pueden considerar las cuestiones migratorias en igual sentido, ya que para las sociedades periféricas no constituyen una amenaza de tipo internacional que proviene de más allá de sus fronteras: son sus poblaciones las que migran por necesidad en el mayor de los casos. Las migraciones componen para el Centro estas “nuevas amenazas” y han puesto en funcionamiento una serie de cláusulas de excepcionalidad como paliativo en el plano interno.

La frontera entre México y Estados Unidos es un ejemplo clave en este sentido. Ha sido militarizada para frenar el flujo de inmigrantes ilegales con el conocido despliegue de un muro que la divide. La inmigración se ha asociado, cada vez más fuertemente, desde la potencia hegemónica, con la posible infiltración de terroristas, narcotraficantes y delincuencia organizada, por lo cual las acciones contra este fenómeno se han hecho más duras y se ha tendido a



criminalizar a los migrantes. ¿No sería ir contra el derecho de libertad de circulación de un ciudadano si el gobierno mexicano frena la salida de sus habitantes? ¿No sería esto violatorio del Estado de derecho y, por tanto, un condicionante de su soberanía? Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las remesas que envían los emigrantes desde el exterior constituyen para países en “vías en desarrollo” una importante fuente de divisas; estas migraciones están vinculadas a las fuerzas materiales, a las relaciones de producción global y a la distribución de la riqueza, pero esto es soslayado al categorizarla como amenaza.

En estos ejemplos se revela el doble estándar y los condicionantes, en torno al poder del Centro, de las definiciones sobre cuándo y cómo intervenir. Arabia Saudita, por caso, puede ser definida de muchas maneras pero, ciertamente, nunca podría ser considerada un territorio donde rige el Estado de derecho; sin embargo, es un aliado fundamental de EE. UU. en Medio Oriente y raramente se ha cuestionado la efectividad de su soberanía o las violaciones masivas a los derechos humanos.

Se establecía, *ut supra*, que las intervenciones del Centro no necesariamente son directas, sino que también implican toda una serie de formas indirectas de presión, control, coerción o retaliación. Para las cuestiones de seguridad, un componente medular de esas formas indirectas ha sido la creciente indiferenciación entre *seguridad pública* y *defensa*, instando a los Estados periféricos a endurecer leyes, aumentar la vigilancia de fronteras, incrementar el control social, “profesionalizar” a las fuerzas policiales a través de cuerpos de elite militarizados o directamente hacia el involucramiento de las FF. AA. en cuestiones internas. Como se trata de fenómenos no tradicionales de violencia, la “doctrina contrainsurgente” habilita la utilización de diversos mecanismos y modalidades de la fuerza

pública. Esto es especialmente evidente en América del Sur a través de las presiones estadounidenses, y de otros aliados, desde la *seguridad hemisférica* para endurecer acciones frente a las amenazas. Se indagará sobre esto en el próximo apartado.

A fines del siglo XX, Acharya (2002: 313) afirmó que lo humanitario como justificación de la intervención en los Estados fallidos creó recelos en los países del Sur, que lo interpretaron como imperialismo reciclado o bien, en una visión menos radical, como preocupante por los efectos de estos instrumentos sobre la soberanía. La propuesta del autor para la seguridad internacional hace foco en que los propios actores regionales, frente a determinados conflictos o amenazas, puedan definir las acciones a tomar, las formas de protección y las prioridades. Se consideran en este libro aportes claves para pensar la temática en Suramérica porque desde la subregión, al menos discursivamente, se promovió precisamente este tipo de modalidades de acción en la década observada: “In this context, regional security arrangements, developed by the Southern actors themselves, could theoretically provide greater opportunity and scope for *regional autonomy* and help the maintenance of international order” (Acharya, 2002: 314. El resaltado es propio).

La propuesta del autor coincide con Puig en las herramientas para la autonomía, arreglos regionales de seguridad entre los propios actores del Sur para resolver cuestiones que hacen a sus intereses y preocupaciones. En ese marco, Acharya (2002) entiende que los enfoques regionales permitirían una *descentralización* de la paz global y de los regímenes de seguridad teniendo en cuenta los elementos diferenciados y particulares de cada región, persiguiendo con esto una *democratización* del régimen global de seguridad. Para ser efectivo, un marco normativo global

debe contemplar realidades locales y regionales; por ello, la descentralización de seguridad por medio de su regionalización daría lugar a un desplazamiento de la verticalidad en la decisión y la acción del Norte.

Se menciona esta propuesta precisamente porque los conceptos de descentralización y democratización están en la base de la consideración propia de seguridad internacional que se afirma en este libro; esquemas descentralizados y horizontales en la decisión, o consensuales, permiten considerar la construcción de seguridad transnacionalmente, desde lo local a lo regional/internacional, con especial énfasis en las particularidades y diversidades que deben tenerse en cuenta a la hora de definir programas de defensa y de seguridad.

De acuerdo con Buzan y Hansen (2009: 201), en general, los pensadores postcoloniales en seguridad sostienen que “lo fallido” de los Estados de la Periferia es efecto de un desigual encuentro con el colonialismo occidental, y que en términos históricos, existe una recurrente relación de inequidad económica, social y militar entre Occidente y el resto del mundo.

En esa línea, Barkawi (2006) entiende que la actual configuración de seguridad mundial, a partir de la guerra al terrorismo, debe ser entendida en el marco de un conflicto de larga data entre el Norte y el Sur. Particularmente, a partir de la Posguerra Fría lo periférico se volvió central para la seguridad.

Los parámetros tradicionales no han creado herramientas para analizar la realidad de los débiles dada su centralidad de análisis en los Estados poderosos, el equilibrio de poder o las tendencias hegemónicas de estos. Y hará una fuerte crítica al cosmopolitismo, tanto crítico como liberal, con la que aquí se afirma una coincidencia: “Eurocentric security studies regards the weak and the

powerless as marginal or derivative elements of world politics, as at best the site of liberal good intentions or at worst a potential source of threats” (Barkawi, 2006: 332).

Coincidiendo con esta interpretación, se entiende aquí que las dudas despertadas por todo cosmopolitismo en la Periferia se sustentan en los parámetros universalistas, para pensar cualquier “comunidad internacional”, que terminan por definirse a partir de lógicas propias de Occidente, las que no necesariamente son aceptadas por otras culturas o que llanamente entran en contradicción con ellas, algo que puede rastrearse fácilmente en la historia de las RR. II.

De acuerdo con Barkawi (2006: 332), hay que empezar a abordar la seguridad a través del proceso de constitución mutua del fuerte y el débil, en medio de relaciones de dominación y subordinación, para entender cómo los procesos de la Periferia determinan también la acción del Centro. Los grandes poderes necesitan y dependen –para sostener su poder– de la Periferia, como veremos a continuación con respecto a la *Seguridad hemisférica*. Es necesario entender la complejidad de las relaciones de poder y el proceso por el cual se instituye su mantenimiento.

Todas las perspectivas ampliadas/expansivas y multidimensionales de la seguridad coinciden en ubicar las principales amenazas en la Periferia, sobre la que han recaído las consecuencias de las acciones de fuerza directas o indirectas; se recalca que la Periferia existe también al interior de cada sociedad nacional: esta diferencia debe vincularse al trato a determinados grupos sociales como los principales objetivos de las políticas de seguridad, transnacionalmente, mediante securitización y criminalización de determinados sectores.

### 4. 3. Seguridad hemisférica

Las relaciones Norte-Sur encuentran su expresión más acabada en las vinculaciones hemisféricas. La historia entre Estados Unidos y América Latina/Caribe está plagada de asimetrías y diversas formas de intervención, toda vez que una decisión de los países al sur del Río Bravo contravino principios, intereses o políticas de la potencia hegemónica. La frontera del Centro ha sido móvil y la “turbulencia” de América Latina fue interpretada en variadas ocasiones como tal por los *policy makers* norteamericanos cuando estaba en juego su preponderancia, su credibilidad o sus intereses específicos.

Desde la Doctrina Monroe, en 1823, en adelante, el poder norteamericano buscó garantías por distintos medios en la región. En el sistema interamericano, “Los propósitos estadounidenses a menudo han estado sepultados bajo una retórica moral, pero casi siempre se calcularon en términos de seguridad nacional”; por lo tanto, agrega Atkins, en el largo plazo las administraciones estadounidenses “se han cuidado de dos objetivos fundamentales e interrelacionados que se han establecido como metas esenciales de seguridad: [...] minimizar las intrusiones foráneas y promover la estabilidad latinoamericana”, ambas cuestiones interpretadas como esenciales “para sus intereses estratégicos, políticos, económicos, militares e ideológicos” (Atkins Pope, 1992: 153).

Para demostrar esta afirmación, iremos haciendo un breve recorrido por la historia de la seguridad hemisférica. Desde los inicios de la independencia latinoamericana, esto ha sido una constante. Monroe, en su Declaración del año 1823, alegará frente a las potencias europeas y ante su posible intervención: “consideraríamos todo intento de su parte por extender su sistema a cualquier porción de

este hemisferio como algo peligroso para nuestra paz y seguridad” (Declaración Presidente Monroe, 1923, citado en Boersner, 1996).

En ese momento, no constituía más que una declaración de principios, pero una vez alcanzado el “destino manifiesto” de EE. UU. y su expansión territorial del Pacífico al Atlántico y hacia el Sur (a costa de territorio mexicano), y consolidado su poder internacional, la potencia tomará acciones directas e indirectas sobre los asuntos domésticos y externos de la región.

Para EE. UU., América Central, el Caribe y el norte de América del Sur constituyeron zonas de influencia desde el siglo XIX. En el Cono Sur, estas relaciones fueron más complicadas dada la hegemonía británica, y recién en el siglo XX logrará consolidar su preponderancia, es decir, su hegemonía a escala continental.

De acuerdo con Boersner, la dominación de las potencias extranjeras en América Latina puede dividirse en cuatro etapas: colonialismo tradicional, hasta el siglo XVI; luego de la independencia política formal aparece el semi-colonialismo o preimperialismo (especialmente asociado a control del mercado e influencia política en las decisiones de los Estados de la región); luego, a partir de 1850, comienza la etapa del preimperialismo financiero (además del control del comercio, se inicia el ingreso de capitales a través de inversiones, préstamos o créditos); a partir de 1880 se abrió la “etapa del imperialismo plenamente desarrollado” (monopolismo, hegemonía del sector financiero, rivalidad entre potencias por esos mercados; nuevos centros de poder como Estados Unidos o Alemania competirán en la región) (Boersner, 1996: 137).

En ese marco de imperialismo desarrollado y competencia por el control entre potencias es que EE. UU. convoca a una Conferencia Panamericana (1889). El objetivo

era garantizar su preponderancia (económica y política) y fungir como árbitro en las disputas entre los Estados latinoamericanos. El sistema panamericano que pretendía Washington no era entre iguales, sino que suponía que la potencia tendría la dirección (Ibíd.), es decir, el papel de “repartidor supremo de la decisión”.

Las principales intervenciones directas llevadas adelante por EE. UU. a lo largo de la historia de las relaciones continentales son numerosas. Durante toda la primera mitad del siglo XX, se caracterizaron, salvo excepciones, por intervenciones rápidas de corta duración: en 1890, Nicaragua; en 1898, Cuba; en 1901, Puerto Rico; desde 1903 a 1912 se producen varias intervenciones en Panamá/Colombia, República Dominicana, Cuba, Honduras y Nicaragua; en 1914 es el turno de Haití, México y República Dominicana nuevamente, que volverá a ser intervenida dos años más tarde. De 1917 a 1920 se producen las intervenciones de México, Guatemala, Honduras y Panamá, de entre ellas la de Cuba se extiende hasta 1933. En 1926 es intervenida Nicaragua y desde aquí tenemos un salto temporal hasta 1954 donde se interviene Guatemala. En los años 1960/61 es el turno de Cuba nuevamente, en 1965 República Dominicana. Nuevo salto temporal hasta 1983, cuando se interviene Granada; en 1989, Panamá y, por último, en 1994, Haití (Dione, 2014).

Las razones y el tipo de acciones van a variar en el tiempo y la línea divisoria está en la Guerra Fría. Luego de terminada la Segunda Guerra, EE. UU. modificará el tipo de prácticas: habrá menor cantidad de intervenciones directas y aumentarán las indirectas en el combate contra el comunismo, como veremos a través de un breve recorrido.

En 1903 se le hará una enmienda a la Doctrina Monroe. Allí, el presidente Roosevelt declaraba una serie de fundamentaciones morales y políticas sobre la necesaria intervención de la potencia en América Latina. Es preciso prestar atención a las definiciones acerca de la paz y el uso de la fuerza, dado que son muy similares a las que se han expuesto en el Capítulo II como declaraciones de las administraciones del siglo XXI:

The peace of tyrannous terror, the peace of craven weakness, the peace of injustice, all these should be shunned as we shun unrighteous war. [...] and on the other hand that it should keep prepared, while scrupulously avoiding wrongdoing itself, to repel any wrong, and in exceptional cases to take action which in a more advanced stage of international relations would come under the head of the exercise of the international police. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, [...] to the exercise of an international police power. (Roosevelt, 1903. Discurso ante el Congreso)

Se transcribieron partes del discurso que enmienda la Doctrina Monroe porque hay puntos fundamentales a considerar. En primer lugar, las similitudes con los discursos de Bush (hijo) y Obama son elocuentes: habla del terror de los tiranos, la civilización contra la barbarie o quienes no hacen “lo correcto”, el deber moral de actuar por el bien del mundo frente al mal y los casos donde las acciones del “mal” o la impotencia impliquen “actuar equivocadamente”. Hoy esa percepción ha sido tipificada como Estado fallido o como Estado canalla, pero la concepción es la misma: por no querer o no poder, un Estado debe ser intervenido para que respete la norma internacional o bien el Estado de derecho. En segundo lugar, EE. UU. se



arroga explícitamente el poder de policía internacional en el continente y alega la importancia de contar con la fuerza apropiada para ello, muy similar a la postura de la potencia hegemónica en la actualidad, con la diferencia de que ese poder de intervención se volvió global. En tercer lugar, asume la subalternidad o diferencia jerárquica entre el Norte y el Sur: dadas sus capacidades morales y aptitudes militares, EE. UU. debe estar atento y accionar cuando los débiles sean impotentes o se resistan a “hacer lo correcto”. La diferencia está sustentada en valores particulares que buscan universalizarse en consideración de su superioridad.

Para América Latina, la política exterior diseñada por EE. UU. a partir de la Gran Estrategia no es nueva, no implica formas de acción diferentes a las tradicionales vinculaciones hemisféricas basadas en el condicionamiento permanente de la decisión, de acuerdo con los intereses y principios hegemónicos. Como su “patio trasero”, ha ocupado permanentemente el lugar de “turbulencia” y potencial espacio de amenaza a la seguridad estadounidense. Solo que en el presente siglo ha dejado de ser un territorio prioritario en las estrategias internacionales hegemónicas y las intervenciones directas han sido en otros continentes.

Estas políticas hemisféricas de Washington tomaron diferentes signos a lo largo de la historia contemporánea: “política del garrote” es el nombre que se le dio a la política exterior de Roosevelt en su rol de policía internacional. “Diplomacia del dólar” fue la designación con la que se conoció la vinculación de EE. UU. con América Latina durante la administración Taft (1909/1913). Ambas implicaban la intervención en los asuntos internos de los países del Caribe, especialmente, pero mientras la primera lo hizo generalmente por la fuerza y para frenar cualquier intromisión extra continental, la segunda lo concibió con la expresa intención (declarada en otro corolario a la

Doctrina Monroe) de defender las corporaciones norteamericanas en la región; así tomaron a su cargo las carteras financieras, de economía o aduanas de varios países de la región o intervinieron por la fuerza cuando los ciudadanos estadounidenses (generalmente empresarios, banqueros o financistas) estaban amenazados en sus vidas por desórdenes internos (ver Boersner, 1996).

Como se planteó en el Capítulo I, Wilson ha tenido en términos discursivos una clara orientación idealista sustentada en principios liberales, pero en relación a la región ese liberalismo era ofensivo o de línea dura. Allí pueden encontrarse los antecedentes concretos de la visión hegemónica de seguridad actual. En su política exterior hemisférica, la fundamentación para sus acciones fue la vinculación con naciones no-democráticas.

La expansión definitiva de la posición hegemónica a todo el hemisferio se dará luego de la Segunda Guerra Mundial. A partir de allí se crean las instituciones, tratados y organismos que conforman el sistema interamericano, entre las cuales la más destacada es la OEA.

En tanto región más cercana, y con un rol clave para los intereses económicos y de seguridad nacional, América Latina significó tradicionalmente la punta de lanza de los reaseguros geopolíticos y económicos de la potencia del Norte. En plena Guerra Fría esto se profundizará y Latinoamérica, como zona de influencia “natural” de EE. UU., tendrá un lugar preponderante en las acciones contra el comunismo mundial. De hecho, se apoyaron abiertamente gobiernos dictatoriales en nombre de la seguridad y la lucha contra el gran enemigo: el comunismo.

En ese marco, se crea en Panamá (donde la zona del canal estuvo bajo soberanía estadounidense hasta el año 1999 y lugar de emplazamiento del Comando Sur de sus fuerzas militares) la Escuela de las Américas, donde se

entrenaron a FF. AA. latinoamericanas en la guerra contra-insurgente, con las consiguientes herramientas de tortura, acciones psicológicas, vigilancia sobre la sociedad civil, etc. El rol de los servicios secretos, especialmente la CIA, será medular durante el orden bipolar en el continente; la desclasificación de archivos oficiales dio cuenta de las intervenciones indirectas llevadas a cabo por la agencia para apoyar golpes de estado, desestabilizar gobiernos u obtener prerrogativas económico/financieras.

Básicamente, la guerra contra el comunismo implicó en América Latina la lucha al interior de las sociedades, dado que estas se encontraban “infiltradas” por dicho enemigo. Esto habilitó como parte de las acciones contra-insurgentes roles internos para las FF. AA., que en algunos casos controlaban de facto el Estado y en otros, como en Colombia, se involucraban habilitadas por el ejecutivo bajo una apariencia de constitucionalidad. La cooperación se sustentaba principalmente en compartir inteligencia e instrucción entre los estamentos militares de todo el continente y se enmarcaba en la denominada Doctrina de Seguridad Nacional.

Los cambios globales, ocurridos en la Posguerra Fría, trajeron la necesidad de redefinir las condiciones de seguridad y las reglas económicas del sistema internacional. El narcotráfico fue planteado desde EE. UU. como tema de seguridad hemisférica que requería acciones urgentes. Bajo un paradigma prohibicionista y penalizador de las drogas, se definía retóricamente como “inmoral” la convivencia con estas estructuras. Si lo que estaba en juego era la estabilidad y orden de las democracias continentales, era necesario actuar por la fuerza sobre esta amenaza. A partir de la década de 1990 será el narcotráfico, entonces, el

nuevo gran enemigo hemisférico y habilitará nuevas concepciones de seguridad, junto con renovadas lógicas de intervención por parte de Washington.

Lo cierto es que las nociones acerca de lo que constituye la seguridad nacional no han sido percibidas de igual forma por EE. UU. y los países periféricos de América Latina durante el siglo XX. En Estados Unidos dicho concepto estuvo enmarcado por consideraciones estratégico-militares, el conflicto bipolar, y asociada a intereses económicos y políticos nacionales. Para el resto del Continente, y como forma de librarse del peso de ser parte del área de influencia de una de las superpotencias, la seguridad nacional se definió más por cuestiones de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y respeto a la soberanía que por rasgos estrictamente estratégicos militares (ver De la Lama, 1998: 11). Al menos para los gobiernos civiles de la región.

La importancia de la cooperación para la seguridad continental fue puesta en la mesa de debate por EE. UU. desde fines de la década de 1980. Si bien el principal enemigo, que justificaba el entramado de cooperación en defensa interamericano, se había esfumado, nuevas y dispersas amenazas transnacionales requerían de la continuidad y, aún, la profundización del entendimiento a nivel militar.

Desde la administración Bush (padre), por dos vías paralelas y complementarias se plantearon las posibilidades de relaciones americanas sobre seguridad. En las distintas cumbres presidenciales y en instancias de la OEA, que buscaban la multilateralización estable de los asuntos hemisféricos claves, la Casa Blanca fue instalando distintas perspectivas y propuestas para el logro de una cooperación definitiva e institucionalizada en el ámbito militar. En estos

espacios, la necesidad de entendimiento para la seguridad se entrelazaba con avances en los compromisos políticos y económicos

Una de las claves de esta búsqueda de entendimiento común para EE. UU. pasaba por la creciente participación de las FF. AA. a nivel interno. La militarización creciente de la “guerra a las drogas” traía aparejada otra derivación principal: la vinculación entre las FF. AA. nacionales, dado que se enfrentaban a un fenómeno transnacional se requería un trabajo conjunto para lograr una mayor eficiencia de resultados.

Considerando el pasado reciente de la región, de dictaduras militares con graves violaciones de derechos humanos, reintroducir a las FF. AA. en un rol interno en plena era de redemocratización generó fuertes controversias y oposiciones por parte de algunos Estados. La opción de Washington, especialmente en la Región Andina, consistió en diversas formas de presión y coerción para la aceptación de ese condicionamiento.

Se realizó una serie de “Cumbres de las Américas” con el objetivo de renovar el sistema interamericano y reposicionar la hegemonía estadounidense en la región en un mundo global. Los temas centrales que primaron en esas cumbres muestran la continuidad en el entramado de intereses que EE. UU. ha tenido históricamente al sur de Río Bravo: retaguardia de su seguridad nacional, libre mercado amplio con ventajas específicas y lugar privilegiado para sus productos y capitales, espacio de ratificación de su prestigio y principios frente al mundo.

Uno de los elementos fundamentales que se instala en el discurso de la Casa Blanca es la búsqueda de instancias de seguridad cooperativa en el hemisferio, esperando contar a mediano plazo con una “fuerza multilateral” anti-narcóticos. Lo cierto es que si bien, por resistencias de los

países de la región, esa fuerza multilateral nunca se logró formar, desde ese momento hasta la actualidad es posible observar bases militares esparcidas por todo el continente, equipos de vigilancia y radar de alta tecnología sobre los espacios fluviales, marítimos y espaciales, asesores militares permanentes, ejercicios conjuntos, entrenamientos militares y dotación de armamentos.

El otro elemento central que se pronuncia en las cumbres sienta las bases para la instauración del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Washington insiste sobre el tema y, en sucesivos encuentros, se definen los plazos y condiciones de su inicio.

Con estas disposiciones de *seguridad hemisférica*, se puede afirmar que el desdibujamiento entre seguridad pública y defensa y, por tanto, el papel de las fuerzas policiales y fuerzas armadas respectivamente, aparecen como imprecisas en sus especificidades desde la Doctrina de Seguridad Nacional a instancias de los intereses de Washington.

Después de 2001 y la Gran Estrategia, es necesario diferenciar aquellas políticas que se mantuvieron en común para toda la región y las específicas para América Central y el Caribe. Se va a producir, a partir de la estrategia estadounidense, un quiebre de América Latina dando lugar a una Suramérica con mayores márgenes independientes y una Centroamérica y Caribe conformando prácticamente un agregado de la denominada *Homeland Security*.

El lugar de América Latina en general en la formulación de la Gran Estrategia de 2002 es subordinado, prácticamente inexistente. Pero en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 aparecen tres Estados latinoamericanos como parte de los “desafíos regionales” identificados en el mundo: Cuba, Venezuela y Colombia; mientras que los dos

primeros estarían ocupando un lugar como Estados canallas (gobernados por “tiranos”), el tercero sigue teniendo un lugar primordial por su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Ver Russell y Calle, 2009).

En esa estrategia también se menciona el populismo y su ascenso como amenaza a la democracia; la idea de reforzar el libre comercio y las inversiones, generando nuevos tratados, y la de supervisar las acciones de China en el hemisferio (ver NSS, 2006).

La primera Conferencia de Ministros de Defensa en el marco de la Gran Estrategia se produjo en 2002. Allí se buscó plegar a América Latina en su conjunto a los intereses estratégicos de EE. UU. en su guerra al terrorismo.

Tal como aparece en la Declaración sobre Seguridad Hemisférica de OEA en 2003, se consideran las siguientes prácticas como amenazas, preocupaciones y desafíos a la Seguridad:

Terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y democracia [...], erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (OEA, 2003)

Se desprende de este documento, nuevamente, el redibujamiento de la separación entre seguridad interna, defensa y seguridad internacional y, con ello, el rol de las

FF. AA. frente a las nuevas amenazas. Muchas de estas implicarían acciones policiales y no necesariamente militares; sin embargo, en las declaraciones de la OEA esto no aparece especificado.

Se mencionan en general seguridad y defensa sin mayores especificaciones sobre cada una, apareciendo como un *continuum*, además de reforzar la idea de la multidimensionalidad y de actores estatales y no estatales a considerar.

Para la “América Latina Norte” (México, América Central y el Caribe más Colombia) (Russell y Calle, 2009), se produjeron varios acuerdos y programas de acción. Por razones de espacio, solo haremos mención a estos. En relación al “narcoterrorismo”, tomará forma, en 2007, la “Iniciativa Mérida”, en México, y el Plan Colombia II. En teoría, el primero no incluía presencia militar estadounidense en territorio mexicano como sí lo hizo el Plan Colombia desde sus orígenes; sin embargo, la Iniciativa contemplaba ayuda militar y de inteligencia para acciones en México e incluso en América Central.

El Plan Puebla-Panamá, por su parte, fue creado en la Cumbre de Presidentes de 2001 en El Salvador a propuesta de México. Participan ocho países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, los estados del sureste de México y Colombia desde 2006. Sus objetivos son promover el desarrollo y la integración regional mediante un fuerte proceso de privatizaciones y “enganche” de Centroamérica a la lógica global de mercado. Tiene otro objetivo secundario que es la seguridad, tanto para EE. UU. como para México, frente a poblaciones vulnerables que migran a sus territorios (ver Sandoval y Salazar (Coord.), 2003).



En el año 2008, el Comando Sur (SOUTHCOM) de EE. UU. estableció una estrategia con miras a diez años, para definir prioridades y acciones a llevar a cabo en cooperación con América Latina. El documento se titula “*Partnership for the Americas*”. De acuerdo con este, los desafíos que el Hemisferio enfrenta conjuntamente se tipifican, siguiendo el orden en el que aparecen mencionados, en: pobreza e inequidad; corrupción; terrorismo; crimen; drogas ilegales; desastres naturales. La visión hacia 2018, que orienta la estrategia, es apoyar la seguridad y la estabilidad en el Continente (USSOUTHCOM Strategy 2018).

Se tomarán en particular las referencias a dos elementos centrales para la seguridad, de acuerdo con el punto de vista de EE. UU.: el económico y el militar. En las consideraciones económicas refiere al comercio, la tecnología, las remesas enviadas por los inmigrantes latinoamericanos desde EE. UU. a sus familiares y la energía, ya que tres socios fundamentales de provisión de esta se localizan en el hemisferio (México, Venezuela y Canadá).

Sobre los vínculos militares, la estrategia declara que existe una larga tradición de cooperación en la materia y que la “sana” colaboración en este campo se extiende a lo largo de todo el continente, orientada a misiones diversas que van desde el mantenimiento de la paz a la lucha antinarcóticos.

Con respecto al terrorismo, en concreto, relaciona su existencia en el hemisferio con la pobreza y los espacios vacíos:

Areas with lower levels of economic investment, development, and growth, provide a breeding ground for terrorism and the full range of criminal activities. Poverty, inequality, and corruption create an environment where sanctuaries for terrorist organizations can grow. Narco-terrorists like the FARC in Colombia and Sendero Luminoso in Peru are one form of active terrorism.

Additionally, Islamic radical groups are present in a number of these areas within the hemisphere, many in urban areas. (USSOUTHCOMM Strategy 2018: 9)

La afirmación reduccionista acerca de la condición de “terroristas” de grupos armados con trayectoria de décadas en América Latina (cuyo origen se vincula con conflictos internos y objetivos revolucionarios) existe desde 1980 en Washington, solo que en la actualidad se redujo su existencia a esa sola condición y se los tipificó como terrorismo internacional. Por otra parte, la aseveración sobre grupos islámicos radicales operando en la región es de larga data. Ya en la década de 1990 desde EE. UU. se viene declarando su existencia. Sin embargo, no hay ni hubo comprobación fehaciente de esto y es negado, desde entonces, por los países de la región.

Algunas de las operaciones específicas determinadas para el logro de objetivos son: compartir información clave de seguridad; incrementar la inteligencia, vigilancia y supervisión de los territorios para detectar movimientos del narcotráfico y emplazamiento de terroristas; coaliciones operativas militares para actuar conjuntamente; “Work through politico-military and diplomatic channels to enhance U.S. military freedom of movement throughout the Western Hemisphere” (Ibíd. 12); además, fomentar acuerdos de seguridad; apoyar “enérgicamente” las condiciones que permitan a las naciones del hemisferio adquirir servicios militares, equipos y entrenamiento por parte de EE. UU.

Específicamente, el objetivo 3.2 vincula seguridad, libre mercado y democracia como un continuo inseparable. El título del mismo es: “Help Ensure Security for Political and Economic Freedom, with Respect for Human Rights” (USSouthcomm Strategy 2018: 15).

Si se revisan los puntos señalados de la Estrategia del Comando Sur, está claro que EE. UU. pretende capacidad de vigilancia y control de los territorios soberanos de América Latina bajo el perfil de la cooperación. El hilo conductor entre pobreza, acuerdos económicos/libertad de mercado y amenazas o desafíos resulta peligroso para las sociedades regionales, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de ese tipo de vinculaciones y sus prácticas en terreno. El punto más significativo en relación a la soberanía condicionada y los “privilegios” o excepcionalidades de la potencia hegemónica sobresale en su objetivo de contar con “libertad de movimientos por todo el hemisferio”. El logro de esa libertad tiene como contracara la cesión de soberanía sobre el espacio aéreo, marítimo y territorial de cada Estado latinoamericano al dejar que fuerzas armadas extranjeras circulen sin límites por ellos.

Un elemento fundamental a señalar es que EE. UU., frente a cada acción en un país de la región, ya sea para ejercicios conjuntos, entrenamientos o acciones de colaboración militar, solicita que se firmen acuerdos de inmunidad para sus tropas. De hecho, condiciona cualquier ayuda militar al previo acuerdo de exclusión de la acción de sus soldados a juzgamientos por la Corte Penal Internacional. “Estados Unidos ha logrado acuerdos con más de 40 países para excluir a sus ciudadanos de la jurisdicción de la CPI” (BBC Mundo, 30/06/2003).

¿Por qué es tan importante dicha inmunidad si cualquier intervención está pautada como cooperación bilateral entre fuerzas militares de Estados soberanos y donde se declara oficialmente el respeto por los derechos humanos y la democracia? ¿Qué excepcionalidades tienen habilitadas las tropas estadounidenses para actuar sobre la población civil si requieren contratos de inmunidad?

Por último, para completar la revisión de la seguridad hemisférica y sus señalamientos hegemónicos, se hará mención a las bases militares y tropas estacionadas en la región por parte de EE.UU.

El Comando Sur cuenta con los siguientes comandos operativos y grupos de tareas (si bien no todos están emplazados en la región, sus funciones se destinan al hemisferio): *US Army South*, ubicado en Texas, provee apoyo para tareas antinarcóticos, ayuda frente a desastres, ejercicios conjuntos, planificación y apoyo logístico en toda América Latina y el Caribe; *12 Air Force*, localizado en Arizona, se ocupa de todo lo relacionado con acciones aéreas y control del espacio aéreo; *US Marine Corps Force*, localizado en Florida, Miami; *Cuarta Flota* de la US Naval Forces Southern Command se ocupa de la vigilancia y la construcción de interoperabilidad con las marinas de la región a lo largo de las costas marítimas de América Latina (en el Pacífico, el Atlántico y el Mar Caribe). *Special Operations Command South*, ubicada en Florida, para operaciones especiales en el continente.

Los tres grupos de tareas con misiones especiales, por su parte, se ubican en: Soto Cano, Honduras (base aérea); Guantánamo, Cuba, que se ocupa de la detención y operaciones de interrogación en la guerra contra el terrorismo; y Florida, donde está la Interagencia, especializada en antinarcóticos para la detección y monitoreo de acciones sospechosas de narcotráfico por aire y mar (ver sitio oficial).

La reactivación de la IV Flota en julio de 2008, que ha dado lugar a reclamos y aprensiones por parte de académicos, funcionarios y de las sociedades civiles de la región, se producirá una vez perdida la base de Manta en Ecuador, cuando ese mismo año el presidente Rafael Correa anunciara la no renovación de los contratos que permitían una base operativa estadounidense emplazada en el país

(una de las mayores bases con las que contaba la potencia en la región). A su vez, la base de Manta es una de muchas creadas a partir de la pérdida del emplazamiento del Comando Sur en Panamá en 1999, cuando venció el acuerdo suscripto en 1903 para la gestión y control del Canal.

En Colombia existían, hasta el año 2009, dos bases aéreas creadas a efectos del Plan Colombia y en el marco de la expansión de bases operativas más pequeñas en reemplazo del tradicional Centro en Panamá. Estos centros operativos eran de menor escala y se denominaban Centros Operativos de Avanzada (*Forward Operating Locations*). Una de esas bases está ubicada en Tres Esquinas, Departamento de Caquetá, y la otra en Larandida, en el mismo departamento.

En 2009, el presidente Uribe firma un tratado con la administración Obama para el emplazamiento de siete nuevos centros operativos en el contexto del Plan Colombia II. Esto implicaba varias bases aéreas, terrestres y navales distribuidas por todo el territorio colombiano. La puesta en marcha nunca fue oficialmente efectiva, dado que el Tribunal Constitucional de Colombia intervino al declarar inconstitucional dicho pacto (Sbarbi Osuna, 2013), porque suponía que Colombia renunciaba a cualquier tipo de control en relación a los armamentos, equipos o personal allí activos (Borón, 2012: 84). De acuerdo con Borón (2012), a pesar de la sentencia del tribunal, las fuerzas armadas estadounidenses la incumplieron y siguen operando bajo los principios acordados en el tratado de 2009.

Siguiendo a Sbarbi Osuna (2013), existen, además de las mencionadas, contando la presencia militar de EE. UU. y/o la OTAN, bases en: Islas Malvinas (OTAN); Fuerte Aguayo en Chile, destinada a operaciones de Paz; Aruba y Curazao en las Antillas holandesas, FOL's orientada

a monitoreo y control del Mar Caribe; Iquitos y Nanay en Perú, para la lucha antiterrorista y antinarcóticos en el amazonas peruano y, además, el puerto El Callao está disponible para el aprovisionamiento de la IV Flota; asimismo, existen dudas acerca de una tercera base en Santa Lucía y otras no declaradas oficialmente; Comalapa en El Salvador, otra FOL creada a fines de la década de 1990; Liberia en Costa Rica; Mariscal Estigarribia en Paraguay, que, es importante señalarlo, no figura como una base militar ni hay acuerdos específicos bilaterales en ese sentido, sin embargo, se produce una circulación permanente allí de militares norteamericanos como parte de convenios para entrenamiento y ejercicios conjuntos.

La presencia militar hegemónica en América Latina ha sido histórica y no perdió vigencia, justificando su necesidad de acuerdo con los diferentes “enemigos” históricos: el comunismo, el narcotráfico y el terrorismo respectivamente y, en los últimos años, el crimen organizado.

Los Estados de la región no se han opuesto directa y abiertamente a EE. UU., a excepción de Cuba; ni siquiera Venezuela, que a pesar de la retórica oficial mantiene una fuerte relación comercial en torno al petróleo. De todas maneras, en la década bajo estudio es posible afirmar que no existe un plegamiento automático y generalizado a la estrategia de seguridad de Washington, sino que surgieron diferentes modalidades de vinculación por acomodamiento u oposición. El desarrollo en profundidad de estos temas se realiza en los próximos capítulos.

De todas maneras, el breve recorrido por diferentes documentos oficiales y la presencia militar declarada por Washington permite reconocer un tipo de relacionamiento de carácter permanente en el hemisferio que buscó preservar la estabilidad y la preponderancia estadounidense. Las medidas estuvieron históricamente orientadas en base

a las asimetrías de poder. En ese sentido, se puede inferir que las Estrategias de Seguridad para el hemisferio de la Casa Blanca constituyeron, a lo largo del tiempo, una amenaza concreta para las condiciones de seguridad de América Latina, ya que, retomando lo establecido por Naciones Unidas en 1985, la seguridad es “una condición en la que los Estados se sienten libres de presiones de naturaleza militar, económica o política” (ONU. 1985: 11).

A partir de aquí, el libro se concentrará en América del Sur, vinculando sus procesos de integración en la década estudiada, las consideraciones ideológicas presentadas por los mandatarios suramericanos en relación a Washington y su posición en el mundo, los abordajes académicos en seguridad internacional y regional, y las divergencias y convergencias entre los Estados suramericanos en relación a la seguridad y la defensa.





## Acerca de América Latina

### *Criterios geográficos, históricos y culturales*

En el presente capítulo intentaremos identificar, en la bibliografía, qué se define como América Latina, el lugar ocupado por Suramérica en ese marco y su posible consideración como actor internacional *per se* más allá de los Estados que la conforman. Esta será la base para el análisis de una visión común de esa América del Sur frente al resto del mundo, su factibilidad y las prácticas que permiten dar cuenta de su existencia o potencialidad como actor internacional.

Estas consideraciones constituyen un insumo central para analizar la efectividad de una mirada autónoma y compartida de seguridad internacional y regional en este espacio geopolítico, geocultural e histórico común.

### **5. 1. El sueño de la Patria Grande: los clásicos del pensamiento latinoamericano y su actualización para las políticas regionales**

Existe en toda América Latina y el Caribe una larga tradición de pensamiento autonómico, frente a los poderes extranjeros (primero Europa y luego EE. UU.), que ha intentado rastrear en los pueblos originarios, los mestizos, los esclavos negros o las clases populares en general, lo

“auténtico” de esta parte del mundo. Algo conecta a todos estos pensadores latinoamericanistas clásicos: la idea de unidad, de América Latina como una pertenencia común con idénticas raíces.

Algunas de esas ideas han sido retomadas en el presente siglo para encontrar un lazo de continuidad entre la historia regional y el futuro a construir, por parte de gobiernos autodefinidos como socialistas, populares, de izquierda o centro-izquierda. El caso de Venezuela es emblemático pero están también Bolivia y Ecuador, en menor grado Brasil, Argentina y Uruguay; todos ellos con una particular relación con Cuba como emblema de independencia en la Periferia.

Tal como lo han expresado los propios presidentes latinoamericanos, los cambios socioeconómicos buscados y las propuestas de integración son herencia de una tradición de pensamiento original de la región.

Es dable ubicar esa visión del mundo dentro de una perspectiva más general que Devés Valdés (2014) denomina “pensamiento periférico”, originado como consecuencia del choque que produjo el encuentro con la civilización occidental, a través del colonialismo o el imperialismo, en las ideas y visiones del mundo de África, Asia y América Latina. Se caracteriza por:

- un conjunto de ideas que se articulan en una sociedad teniendo como punto de referencia otra sociedad. Es en relación al Centro que surge este tipo de pensamiento y supone dos opciones frente a él: “ser-como” o “diferenciarse-de”;
- constituirse a partir de una tensión entre dos opciones: la “imitativa” o la “identitaria” diferenciadora;
- ser propio de la modernidad (Devés Valdés, 2014: 24).

En América Latina es posible reconocer estas dos vertientes antagónicas, en tensión, entre propuestas “centralitarias”, en palabras del autor, cuyo objetivo es la occidentalización, y posturas “identitarias”, cuya finalidad es remarcar la diferencia.

Tomando a Rouquié (1990), se comprende que, más allá de las riquezas o recursos de cada Estado, todos ocupan el mismo lugar en la división Norte-Sur. Por otra parte, existe entre los países latinoamericanos –y suramericanos específicamente– una “relativa comunidad de sus destinos”; más precisamente, el autor dirá que hay un paralelismo en las evoluciones históricas.

El historiador francés identifica a América Latina como “extremo Occidente” y resume lo común de estos Estados: “Un destino colectivo forjado por evoluciones paralelas, una misma pertenencia cultural a Occidente y una dependencia multiforme en relación con un centro único situado en el mismo continente” (Rouquié, 1990: 25).

Se toma aquí la idea principal de un destino compartido, con estructuras socioeconómicas y recorridos históricos similares, pero se pone en duda la noción de la pertenencia cultural a Occidente estrictamente. En parte, la colonización y la inmigración marcaron la incorporación de principios occidentales, particularmente republicanos, pero aquí han sufrido una mixtura particular al superponerse con los pueblos originarios y las poblaciones africanas traídas en condición de esclavitud. Esos rasgos “mestizos” han dado a la región una particularidad cultural, social y política.

Ahora bien, si nos remitimos al preámbulo del tratado constitutivo de UNASUR, es posible encontrar allí referencias a estas posturas históricas del pensamiento latinoamericanista. El primer párrafo reza: “APOYADAS en la historia compartida y solidaria de Nuestras naciones, mul-

tiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad”, y con respecto al futuro sostienen la importancia de la integración “a favor de esa unión y la construcción de un futuro común” (UNASUR, Tratado Constitutivo, sitio oficial).

Tanto en los discursos presidenciales como en documentos oficiales, se reafirma constantemente este hilo conductor que une pasado, presente y futuro: América Latina como comunidad de destino, espacio geocultural (Quijano, 2000), unidad geopolítica y con una orientación, la integración para el alcance de la autonomía.

## **5. 2. Suramérica como concepto y como práctica: fundamentos de los procesos de cooperación, integración y políticas regionales conjuntas**

La opción por Suramérica aparecerá a principios de la década estudiada, en parte como respuesta a los cambios internacionales post-11S; y, por otro lado, se vincula directamente al quiebre o división de América Latina, tal como lo especificaran Russell y Calle (2009). El avance de acuerdos económicos y en seguridad entre EE. UU. y América Central/Caribe, con procesos de integración y cooperación de claro corte neoliberal, más la creciente presencia militar de la potencia en esa subregión terminaron generando una segmentación del subcontinente.

Se producirá en América del Sur, desde la asunción de Hugo Chávez al poder en Venezuela, un importante giro ideológico de los gobiernos de esta parte del mundo. Las fuertes consecuencias de décadas neoliberales como pobreza, desempleo, fuerte endeudamiento externo,

pérdida de capacidades productivas, entre otros, dieron lugar al triunfo en las elecciones presidenciales, progresivamente, de líderes políticos cuya plataforma de gobierno se presentaba como contraria o al menos cuestionando el neoliberalismo. Tanto en Venezuela como en Argentina, Bolivia o Ecuador el cambio operado en las dirigencias no fue de arriba-abajo, impuesto desde el Estado, sino que respondió a demandas y movilizaciones sociales intensas, masivas y diversas que ponían en cuestión el orden imperante desde el Consenso de Washington. América Latina era, en la década de 1990, y aún es, la región más desigual del planeta, no la más pobre (ver Informes Anuales del PNUD en sitio oficial).

Hugo Chávez, un ex militar, asume la presidencia por primera vez en 1998; Néstor Kirchner en Argentina (peronismo) y “Lula” Da Silva en Brasil (Partido de los Trabajadores) lo harán en 2003; Evo Morales toma a su cargo el gobierno de Bolivia en 2006; Rafael Correa en Ecuador lo hará en 2007; en Uruguay el poder estará en manos del Frente Amplio, cuya combinación de partidos incluye a la izquierda del país, desde 2005; en Chile, la concertación ha gobernado desde la vuelta a la democracia en 1990, y Bachelet asume por primera vez en 2006, la Concertación es también una unión de diversos partidos entre los que está el socialismo y otras representaciones de izquierda.

Lo cierto es que primero Chávez, luego “Lula” y Kirchner, lograron una renovación dirigencial que dará un vuelco a las políticas exteriores de sus respectivos Estados, incluyendo importantes cambios en el orden interno en relación a políticas sociales, programas inclusivos, redistribución de la riqueza y reorientación estratégica del rol del Estado.

A partir de este giro, que situamos en 2003, puede comprenderse que en América del Sur, con el comienzo de la intensificación de las relaciones subregionales a partir del ascenso de Da Silva y Kirchner, la apelación simbólica comenzó a ser la subregión, dadas las condiciones hegemónicas internacionales y regionales, ya no la Patria Grande o América Latina.

Ubicar, más allá de la cuestión meramente geográfica, a América del Sur como unidad cultural y estratégica es una toma de posición de cara al mundo. Se comenzó a resignificar como emblema de autonomía y autoafirmación a *Suramérica*, a la par de desprender a la subregión de los avances de Washington en la “América Latina Norte”.

En ese sentido, Suramérica aparece como una respuesta al poder hegemónico, como toma de posición frente a una distribución jerárquica del poder. El retiro de interés o presencia estadounidense al sur del canal de Panamá –no de toda América del Sur: Colombia es clave para la Casa Blanca, y Ecuador lo será hasta 2009 con la base de Manta– dará lugar a nuevas estrategias y nuevos procesos integracionistas con una lógica que apunta al fortalecimiento del Estado, el desarrollo más allá del mercado y la vinculación interregional como dispositivos de superación de crisis sociales y dependencia.

Ahora bien, si la tendencia hegemónica que busca imponerse desde EE. UU. es una progresiva desestatalización, como hemos señalado en capítulos anteriores, la sola impronta que buscaron imprimir los gobiernos suramericanos a sus Estados, con mayor presencia regulatoria en lo económico y una ampliación de garantías estatales de los DD. HH., claramente contraviene los intereses del Centro hemisférico.

Una serie de hipótesis propuestas por Russell y Calle (2009) son significativas para analizar el contexto desde el cual se va a definir Suramérica. Primero, la extensión del poder de EE. UU. en la subregión de América Latina que abarca México, América Central, el Caribe y el norte de América del Sur (Colombia y Perú), como respuesta a la necesidad de acción en esa Periferia “turbulenta”, que la Casa Blanca interpreta bajo sus propios parámetros de seguridad y geopolíticos. Por otra parte, en el resto de América del Sur, EE. UU. cambió su modelo histórico de relacionamiento compartiendo o delegando la administración de crisis con Brasil, cuya posición puede comprenderse como “repartidor intermedio” en el sistema con niveles de autonomía regional. Tercero, permaneció inalterada, desde la Posguerra Fría en adelante, la búsqueda de imposición de la globalización o “imperialismo del libre mercado” en toda América Latina, íntimamente asociada a los intereses de seguridad de Washington.

La acción coordinada contra el ALCA por parte de Argentina, Brasil y Venezuela constituye un emblema en la búsqueda de mayor autonomía. Si en 1990 el presidente Bush (padre), en la Cumbre de las Américas, sentaba las bases para la creación de un área de libre comercio continental, 25 años más tarde, en otra Cumbre de presidentes hemisféricos, cuando debía entrar en vigor bajo la administración del presidente Bush (hijo), las tres naciones latinoamericanas se negaban a participar dando por tierra con el proyecto.

De acuerdo con Larrocca (2012: 54), en un mundo donde prima la unipolaridad, retomando al pensamiento realista no ofensivo, “los Estados están utilizando varios métodos para perseguir sus intereses [...] tratando de evadir el control de los Estados Unidos y restringir su poder, aunque este comportamiento no logre socavar su prima-

cía". Las opciones para ello, dirá la autora, van desde la resistencia, como un polo, hasta el acomodamiento o plegamiento al poder hegemónico como el otro extremo de posibilidades. Entremedio existe un abanico de opciones que se han desplegado por cada Estado.

Se extienden, por tanto, variadas formas de respuestas en la región que pueden entenderse como una combinación de esas opciones entre ambos puntos equidistantes, que Tokatlián y Russell (2009) agrupan en cinco modelos de políticas hacia Washington: acoplamiento, acomodamiento, oposición limitada, desafío y aislamiento (citado en Larrocca, 2012: 56).

A partir de esto es posible comprender que el Caribe, América Central (en el que se incluye México) y Colombia han tenido una política de acoplamiento. Existen diferenciaciones al interior de ese grupo de actores, como Nicaragua. Por otra parte, en América del Sur han primado estrategias que van desde el acomodamiento, la oposición limitada, al desafío abierto. Perú entraría dentro de la primera categoría, Venezuela de la última; Argentina, Brasil y Uruguay han alternado entre el acomodamiento y la oposición limitada; Chile tendría una tendencia más cercana al acomodamiento; la Bolivia de Morales y el Ecuador de Correa podrían ubicarse en las dos últimas opciones de resistencia; Paraguay constituye un caso similar al de Colombia, con un interregno corto durante la presidencia de Lugo (depuesto por un golpe institucional). El único caso de aislamiento en el Hemisferio lo constituye Cuba y ha sido así desde la revolución castrista en 1959. A continuación, se recorren algunos hechos que permiten dar cuenta de estas diversas posturas frente a Estados Unidos.

Los procesos de integración en América Latina vienen de larga data. Ya en la década de 1970, desde la CEPAL surgió la idea de crear un área de libre comercio dentro de



la región. Lo cierto es que desde allí en adelante los procesos de integración regional estuvieron marcados por una visión básicamente imitativa (“centralitaria”) de los procesos integracionistas europeos, basados en aspectos económicos y de libre mercado. Este tipo de procedimientos para la integración se hizo muy fuerte en la Posguerra Fría y se denomina, en general, regionalismo abierto, porque implica una apertura a los mercados transnacionales. Son pensados como oportunidad de respuesta regional a la tendencia globalizadora de la producción, el comercio y las finanzas. Indicativos en este sentido son MERCOSUR y la CAN (Comunidad Andina de Naciones), cuyas bases se sientan en la década de 1980 y se profundizan en la siguiente.

Ninguno de estos procesos era contrario a los intereses de Washington en el hemisferio; de hecho, fueron abiertamente promovidos por la potencia. Será en el presente siglo cuando esta integración dé un vuelco importante.

La bibliografía especializada coincide en afirmar el alejamiento o menor intensidad de las relaciones EE. UU.-América del Sur desde 2002. De acuerdo con Allard Neumann (2013), se evidencia un menor peso relativo de EE. UU. en la región y una mayor diversificación de intercambios económicos con otras regiones del mundo, lo que incluye a China y Rusia, pero también variantes de cooperación Sur-Sur con Medio Oriente, India y África.

Fernández (2013) afirma que hay una merma tanto en la calidad como en la intensidad de las relaciones interamericanas, evidenciándose una relación más distante entre Estados Unidos y América del Sur. De acuerdo con el autor, hay datos duros que corroboran esta afirmación; a modo indicativo se citan los niveles de comercio recíproco: “La participación de EE. UU. en las exportaciones sudamericanas se contrajo de 30% a 18% entre 2000 y 2011, y las

importaciones sudamericanas de EE. UU. cayeron de 55% a 30%" (Ibíd. 82). A la par, fue China quien ganó terreno como mercado de exportación para muchos de los países de la subregión.

Si al retraimiento de EE. UU. en Suramérica, iniciado por consideraciones de seguridad global orientadas contra el terrorismo y luego reforzado por la crisis financiera internacional surgida en 2007, se suma el "giro a la izquierda" (Fernández, 2013) de las dirigencias subregionales, se explica más claramente cómo fue posible redireccionar los procesos de integración con otros fines y temas de incumbencia.

Aquí es donde se evidencian las divergencias de posiciones frente a la potencia entre los actores suramericanos. Con el fracaso del ALCA, aquellos Estados con una orientación de política exterior de acoplamiento con Washington han firmado tratados de libre comercio bilaterales con clara impronta neoliberal: tal es el caso de Chile, Perú y Colombia. El resto de los actores estatales ha oscilado entre posturas de menor alineación directa hasta el desafío, cambiando parámetros históricos.

Dos actores estatales han sido claves para el despegue de Suramérica como una subregión con identidades y potencialidades internacionales propias, más allá –o más acá– de la "Patria Grande": Brasil y Venezuela, aunque por motivos bien diferenciados.

Brasil es el Estado más importante en términos geográficos, políticos y económicos de la subregión. Desde el siglo XX en adelante ha seguido una clara política de Estado orientada a ser un país potencia, con fuerte presencia internacional y regional, desarrollo y autonomía. De acuerdo con Merke (2008), desde la década de 1970 en adelante América Latina ha tenido un lugar central en las consideraciones estratégicas de la elite brasileña como plataforma

de despegue del país hacia el resto del mundo. “Más allá de diferentes signos y luchas de intereses, el empresariado paulista, las elites del Itamaraty y las cúpulas militares y algunas fuerzas políticas convinieron en mantener ciertas políticas de largo plazo, algo que el lenguaje común llama políticas de Estado” (Aguas, 2009: 14).

Da Silva vino a desafiar en parte, y en algunas cuestiones internas, a estas elites dirigentes brasileñas, pero mantuvo el objetivo histórico estratégico para el plano internacional prácticamente inalterable. De hecho, desde el gobierno de “Lula”, Brasil es la sexta potencia económica mundial. La postura frente a EE. UU. es la de acomodamiento y excepcionalmente de oposición limitada; por lo tanto, Washington lo ha considerado un socio en la subregión y un actor confiable en quien delegar tareas para la estabilidad. En términos autonómicos, ha buscado consolidar su autonomía regional y lo ha logrado sin fisuras en la década bajo estudio, a la par de ir ganando terreno para una autonomía global dada su mayor presencia internacional.

Para ello, Brasil apostó fuertemente a la cooperación Sur-Sur participando, en simultáneo, de un conjunto de procesos de articulación con actores claves en el contrabalance al unipolarismo. Ha firmado acuerdos de cooperación y participa de un conjunto importante de organizaciones, grupos y coaliciones a nivel internacional. Por un lado, en relación a la cooperación intercontinental, podemos mencionar el BRICS (Brasil, India, China, Rusia y Sudáfrica) como alianza de potencias emergentes o de segundo nivel. También existen acuerdos con India y Sudáfrica que conforman la iniciativa IBSA, como plataforma de cooperación económica para el desarrollo (es importante men-

cionar que ha incluido al MERCOSUR en algunas de las negociaciones, e incluso ha llevado a funcionarios argentinos a los encuentros).

A nivel mundial, su peso se acentuó a través de su presencia en el G20, dentro de la OMC, para oponerse a la distorsión de los productos agrícolas en la práctica comercial (pertenencia que comparte con Argentina y México); sus acuerdos con Alemania, Japón e India conformando el G4 para pelear por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de ONU y sus intentos por presentarse como negociador alternativo frente a EE. UU. y la Unión Europea en Medio Oriente y Asia Central (especialmente en el conflicto Palestino-Israelí y con Irán para frenar su avance en armamento nuclear).

En la región, Brasil ha sido un actor primordial para la estabilización democrática, oponiéndose a soluciones de fuerza tanto en conflictos entre vecinos como en conflictos internos. Tuvo un rol muy activo para la potenciación de los procesos de integración como el MERCOSUR y para la creación de UNASUR. Sin embargo, mantiene con Estados Unidos una postura de complementación, nunca de confrontación directa.

Venezuela, a partir de la revolución bolivariana y su socialismo del siglo XXI, ha tenido un claro discurso “anti-imperialista”, desafiando en ese plano a Washington. El componente fundamental que permitió a ese país jugar un papel autonómico regional es el petróleo, estatizado y centralizado, desde Chávez, en el manejo público. Esta fuente de divisas permanente le garantizó ingresos al Estado para sus políticas sociales inclusivas, recursos financieros disponibles para prestar a los países de la región y un vínculo global con otras potencias petroleras.

Si bien su retórica opuesta a Estados Unidos, posicionada en el modelo de desafío, fue una marca de la Venezuela chavista, nunca mermaron sus fuertes lazos económico-comerciales con la potencia hegemónica, siendo Venezuela uno de los principales exportadores de crudo hacia ese país y constituyendo, por ese motivo, uno de los más importantes socios comerciales venezolanos.

Ahora bien, para obtener mayor margen de maniobra y garantizar apoyo de la región para sus posturas anti-imperialistas, le era necesario integrar a Suramérica a un espacio de políticas conjuntas multidimensionales, como sustento para unas relaciones internacionales diferentes a los postulados hegemónicos. En ese marco, tiene lugar el surgimiento del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), el proceso de integración emblemático de un socialismo del siglo XXI latinoamericano.

El ALBA surge en 2004 como contracara del ALCA, cuyo acuerdo originario es entre Cuba y Venezuela. Cuba, aislada del continente por efecto de Estados Unidos, es reintegrada así mediante un proceso de integración diferente del regionalismo abierto propio del neoliberalismo: “Hoy por hoy, el ALBA es uno de los marcos de integración regional de más rápido crecimiento en la región”. Los miembros y sus respectivas fechas de incorporación son: “Venezuela y Cuba en el 2005, Bolivia en el 2006, Nicaragua en el 2007, Dominica y Honduras en el 2008 (hasta el golpe de estado a Manuel Zelaya), Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Ecuador en el 2009” (Aponte García, 2013: 254).

El modelo propuesto por el ALBA y el Tratado de los Pueblos está lejos de consideraciones de mercado. Siguiendo a Aponte García, es posible definir el esquema de este proceso de integración a través de dos ejes centrales: una categorización de producción, de empresa y de

organizaciones alternativas a las imperantes en el capitalismo global; una integración que se define en base a la cooperación y el comercio solidario.

Al interior de este segundo eje, es posible comprender mecanismos de integración energética, financieros y programas de corte social orientados por los derechos humanos de segunda generación tales como seguridad alimentaria, educación y salud. El proceso también incluye programas de cooperación en telecomunicaciones, infraestructura y transporte. Algunos ejemplos importantes de los ejes en la práctica serían la promoción de empresas mixtas (público-privado), cooperativas y empresas de producción social (ver Aponte García, 2013).

Tomando los principios de la propia organización, se consignan algunos de los más importantes, donde se hace evidente la contraposición con el modelo de libre mercado imperante a nivel global:

1. *El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable. [...]*
2. *La complementariedad económica y la cooperación entre los países participantes y la no competencia entre países y producciones. [...]*
3. *Cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región que incluya un Plan Continental contra el Analfabetismo. [...]* (ver página oficial. Resaltado en el original)

Un emblema de este tipo de cooperación es el intercambio de petróleo por servicios entre Cuba y Venezuela. Así, Venezuela proveía de petróleo subsidiado, y por fuera de precios de mercado, a la isla y esta realizaba un aporte en servicios especializados: salud y educación. Venezuela,

gracias a este intercambio, logró eliminar el analfabetismo y extendió servicios de salud a toda la población, a lugares donde nunca en la historia independiente del país hubo espacios de atención sanitaria disponibles.

El petróleo venezolano ha jugado un rol esencial para la conformación de los distintos proyectos y programas en marcha. A su vez, al ser Venezuela uno de los principales productores de petróleo del mundo, ha cumplido un papel fundamental para reactivar la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) conformada en su gran mayoría por países árabes; esto le dio al Estado venezolano una presencia internacional importante con muchos países no alineados a Estados Unidos y, en algunos casos, directamente enfrentados o considerados “enemigos”, como Irán.

Por otra parte, Venezuela ha diversificado sus relaciones político-estrategias y comerciales con Rusia y China, dos actores claves en los intentos por promover un equilibrio de poder mundial que rompa con el unipolarismo.

Por lo tanto, se sostiene que el caso de UNASUR es una muestra acabada de la importante actuación jugada por Venezuela y Brasil para la promoción de una Suramérica con nueva cara frente al mundo y, especialmente, frente a EE. UU. Brasil será quien comience a instalar la idea de una comunidad de las naciones suramericanas, mientras que Venezuela promoverá la idea de una unión. A instancia de ambos, UNASUR se crea en 2008 incluyendo a todos los países de Suramérica, aún dos de las tres Guayanas (Guyana, Surinam) que nunca habían entrado en consideraciones geopolíticas subregionales.

Otro elemento fundamental de este entendimiento geoestratégico entre ambos Estados fue la solicitud de ingreso al MERCOSUR de Venezuela. Esta organización ampliada rompía con la postura política de Washington

que buscaba aislar a Venezuela y situaba a MERCOSUR como un actor regional de oposición limitada frente a aquél. El ingreso se logrará una vez suspendido Paraguay por el golpe institucional contra Lugo, dado que la organización cuenta con una cláusula democrática como condición de ingreso y permanencia; recién con la nueva convocatoria a elecciones y la revocación de la suspensión, el país guaraní dio su consentimiento en 2013 y Venezuela se convirtió en miembro pleno. Además, MERCOSUR pasó de constituir una dinámica de integración centrada exclusivamente en lo económico-comercial, cuyo objetivo era la conformación de un mercado común (que nunca llegó a constituirse plenamente), a incorporar nuevas áreas de incumbencia orientadas a temas políticos, sociales, culturales y de derechos humanos (ver sitio oficial).

De allí que, a partir de ambos esquemas de integración, es posible evidenciar dos dispositivos al interior de la región en torno a esta temática: un modelo más tradicional que Comini y Frenkel (2014) denominan “poligámico” y que coincide con la integración abierta hacia los mercados mundiales (pensada para una inserción más efectiva a estos), frente a un modelo regional diferente que los autores llaman “concéntrico”, esto es, multidimensional en sus fines y áreas de abordaje, incluyendo cuestiones económicas, políticas, culturales, sociales, ambientales, tecnológicas y securitarias, siendo además regional en sus intereses.

Mientras el primer modelo se sustenta en una lógica neoliberal o centrada en el mercado, el segundo tiene un perfil más estadocéntrico, donde el Estado ocupa el rol estratégico. Para la primera opción, la integración con la región es una más del abanico de opciones globales; para la segunda perspectiva, la región integrada constituye la herramienta fundamental para lograr una posición de mayor peso internacional marcada por la autonomía.



Ahora bien, en 2011 –quebrando este espíritu integracionista multidimensional–, surgirá la Alianza del Pacífico entre Chile, Perú, Colombia en América del Sur y México en el norte regional con un perfil tradicional o “poligámico”, en consonancia con la estrategia de “ampliar los mercados libres” propio de EE. UU. No casualmente, este contrafrente neoliberal está conformado por cuatro de los actores estatales más relevantes para Washington en la región, por sus políticas exteriores de acoplamiento o plegamiento –casi automático– al Estado más poderoso del Hemisferio; todos ellos cuentan, asimismo, con tratados de libre comercio con Washington.

La respuesta de los Estados que apuntan a una integración de tipo concéntrico fue la creación de la CELAC, donde una América Latina ampliada (incluyendo el Caribe anglófono) establece mecanismos de cooperación creciente y de concertación para posturas compartidas en las organizaciones internacionales, como ONU, en aquellos temas sensibles a la región.

De acuerdo con Fernández (2013: 83), “la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) –las manifestaciones regionales más expresivas de la nueva época–, ante todo, afirmaciones de independencia en las que el dato más importante es la ausencia de una silla para EE. UU.”. Estas organizaciones reflejan un mayor alcance de la autonomía regional, especialmente de Suramérica, pero a partir de la CELAC de toda la “Patria Grande”, a través de diferentes procesos que dejan fuera a Estados Unidos; ambos constituyen hitos históricos.

Frente a una instancia de cooperación como OEA, donde la jerarquía estaba delineada claramente y las decisiones o resoluciones dependían exclusivamente de los

intereses hegemónicos, la oportunidad de la concertación, cooperación o integración latinoamericana representa una propuesta autonómica.

Un hecho representativo de las implicancias de estas instancias cooperativas en América Latina, como foco de acuerdo para decisiones internacionales, es que por primera vez, desde la expulsión de Cuba de la OEA en 1962, las naciones latinoamericanas se opusieron a la continuidad de esta exclusión y propusieron su reingreso a la organización mostrándose como una región unida, con criterios propios frente a la potencia hegemónica. Su reingreso fue apoyado por todo el subcontinente, con las negativas de EE. UU. y Canadá en 2009.

Recién en el siglo XXI América Latina llegó a tener una decisión conjunta en relación a estos temas. En general, tanto los países de América del Sur como de toda Latinoamérica han transitado el siglo XX fragmentados, cada país priorizando sus relaciones bilaterales con Washington, y en ese marco con un alto grado de *dependencia* por la evidente desigualdad entre cada uno y la potencia.

Una segunda vertiente de señalamiento de autonomía puede verse en las actuaciones de los Estados regionales frente a crisis democráticas, crisis fronterizas o diplomáticas y emergencias naturales. En estas coyunturas, los países suramericanos se han hecho cargo y colaborado, básicamente a través de UNASUR, en crisis institucionales o bilaterales de importancia: en Bolivia, en 2008, frente a los intentos separatistas de algunas provincias de la “media luna rica”; en la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador por una incursión armada de la primera en el país vecino alegando estar persiguiendo a las FARC escondidas en Ecuador; en la crisis diplomática entre Venezuela y Colombia en 2010 (la segunda acusaba a la primera de proteger a las FARC en su territorio, catalogadas por

su gobierno como terrorismo internacional); durante el levantamiento policial en Ecuador contra su presidente, Correa, que ha sido definido por dicho gobierno como intento de golpe de Estado, en 2010. El liderazgo regional de Brasil ha sido determinante para todas estas acciones.

Lo cierto es que la subregión intentó gestionar las crisis sin intervenciones de EE. UU., instalando una democratización de hecho en el sistema internacional al ser la región quien resuelva por sí sola sus problemas. Ahora bien, a partir de 2011, el quiebre producido por la creación de la Alianza del Pacífico, el fallecimiento de Kirchner, que tuvo un rol activo como Secretario General de UNASUR para que la organización tratara las crisis regionales, el fallecimiento posterior de Chávez y la difícil transición venezolana fueron “desacelerando” los avances de UNASUR, dificultando las convergencias y acuerdos (ver Comini y Frenkel, 2014). A esto es necesario incorporar la repercusión de la crisis financiera internacional, en 2007, en las economías suramericanas que se replegaron en políticas nacionales y congelaron/pusieron en riesgo acuerdos comerciales y de otro tipo. Esta crisis también significó un retraimiento de Brasil de su fuerte perfil en la región, actor clave y “decisor intermedio”, debilitando la intensidad de las dinámicas cooperativas e integradoras.

Es reveladora la crisis institucional en Paraguay, en 2012, cuando se destituyó al presidente Lugo mediante acción del parlamento por decisión de la mayoría opositora. Frente a esta crisis, UNASUR no tuvo una postura oficial ni accionó: la condena fue firmada solo por algunos Estados miembros. MERCOSUR, por su parte, suspendió a Paraguay hasta tanto regularizara su situación, y recién en 2013 ese país pudo volver a ocupar su puesto en la

organización, una vez desarrolladas las elecciones y elegido un nuevo presidente, pero no hubo sanciones de otro tipo por reticencias de Uruguay.

Como política autonómica en lo interno, de abierto desafío o contra-hegemonía, se puede tomar el caso boliviano. En 2006, Bolivia nacionaliza los hidrocarburos, recurso estratégico de interés vital para EE. UU., y se queda con el 50% de varias empresas petroleras en años sucesivos; también nacionalizó minas de estaño en 2007, en 2008 fue el tiempo de las telecomunicaciones, en 2010 será el turno de empresas eléctricas, además de empresas de agua y saneamiento.

Desde el año 2008, Bolivia rompió relaciones diplomáticas con Estados Unidos y exigió la retirada de la representación diplomática de ese país por estar inmiscuyéndose en asuntos internos. En 2013, decidirá directamente cerrar la embajada estadounidense por un conflicto desatado con la Unión Europa.<sup>36</sup>

En general, es posible observar que, a pesar de las diferencias en las políticas de cada país hacia EE. UU., al momento de producirse instancias de integración o cooperación todos los actores suramericanos han comprendido la importancia de participar en procesos históricos de la subregión. Aún Colombia, el aliado incondicional de Washington y con acoplamiento absoluto a sus posturas, ha ingresado a los espacios claves subregionales como UNASUR o regionales como CELAC.

En los últimos años, Suramérica en general –pero Argentina, Venezuela y Brasil en particular– está sufriendo condiciones económicas desfavorables a partir de la crisis

---

<sup>36</sup> Cuatro Estados europeos negaron al avión presidencial boliviano el paso por su espacio aéreo soberano porque Washington les advirtió que estaría transportando a Snowden (ex agente de la National Security Agency norteamericana que hizo pública información secreta de esa agencia).

internacional y la baja de los precios de las *commodities* (granos y petróleo) que ponen en duda la continuidad de las dinámicas subregionales autonómicas en base a la concertación. Si la gran base de apoyo de los gobiernos kirchneristas, del partido de los trabajadores y del chavismo consistía en la presencia del Estado en la economía y la redistribución de la riqueza, los procesos inflacionarios y estancamiento en el crecimiento revelan un agotamiento de las condiciones internas e internacionales para el sostenimiento de esas políticas macroeconómicas y sociales heterodoxas (con claras diferencias en las intensidades).

Estos tres actores han sido de vital importancia para los procesos de integración subregional orientados a afianzarse mutuamente frente al resto del mundo, tanto por sus recursos y condiciones geográficas como por sus influencias políticas, ideológicas y culturales. En parte, sumado a lo mencionado anteriormente, es la condición interna de cada uno de ellos lo que ayudaría a comprender la desaceleración de la UNASUR y del MERCOSUR ampliado. Brasil particularmente, en tanto “decisor intermedio” en el período bajo análisis, y al liderar procesos de integración en Suramérica, dio a la región, como actor colectivo, un mayor margen de autodeterminación.

En base a lo revisado en este capítulo, puede pensarse que la integración y cooperación intensificada en la región dio lugar a un retroceso o debilitamiento de la voluntad hegemónica para imponer sus decisiones. En palabras de Fernández (2013), “a diferencia del pasado, Estados Unidos ya no puede imponer tan fácilmente su voluntad en América Latina”.

Con estas consideraciones, retomando la noción de autonomía propuesta por Jaguaribe (1979), es posible evidenciar parte de sus características en las dinámicas regionales. A pesar de que puede ponerse en duda la capacidad

de los actores regionales para imponer “severas penalidades materiales” al actor hegemónico, sí es factible deducir, de lo descrito aquí, que América del Sur consiguió espacios más amplios de autodeterminación para decisiones consideradas vitales. Han podido contener, parcialmente, la “decisión suprema” en el área, principalmente, a través de Brasil en tanto actor estatal con clara primacía regional.

Sin embargo, estas dinámicas no estuvieron exentas de cuestionamientos y contraposiciones. En la correlación de fuerzas hemisféricas pugna el poder hegemónico, el decisor supremo, por seguir imponiendo sus intereses frente a actores estatales y sociales que buscan ampliar su independencia político-decisional. Sin embargo, esa puja se da a nivel trasnacional, tal como lo expresaba Puig, pues se encuentran interrelacionados entre sí actores sociales, políticos, militares y económicos tanto domésticos como internacionales.

Los sectores relacionados históricamente al mercado global y al poder hegemónico en cada sociedad latinoamericana, aquello que podríamos denominar las elites, también han planteado confrontación frente a los cambios operados en la subregión. Cuando el Estado acciona sobre la distribución de la riqueza siempre hay un sector que disminuye, aunque sea mínimamente, sus ingresos para que otros logren aumentarlos; esto supone pérdidas de determinados privilegios y activa conflictos en el campo económico-social.

En Venezuela y Bolivia esto ha sido muy marcado; se desataron diversas formas de contestación a los gobiernos “progresistas”. En ambos se evidencia, además de la pérdida de poder de mercado para algunos sectores, una fuerte confrontación étnico-cultural, dado que los cambios

provinieron de gobernantes surgidos de los sectores sociales históricamente excluidos y subalternizados (pueblos originarios o negros) (ver Zuazo, 2010).





## **Seguridad internacional y regional desde una perspectiva suramericana**

### *Variaciones de lo hegemónico y lo autónomo*

Luego de haber revisado los enfoques predominantes de seguridad internacional, definido la visión hegemónica y su contraposición a los derechos fundamentales, las formas que estas dinámicas toman en las relaciones hemisféricas y los procesos subregionales integracionistas, es necesario analizar la seguridad a través de las perspectivas académicas primordiales en la subregión y los hechos que nos permitan posicionar una mirada suramericana o su potencialidad.

Para ello, este capítulo cuenta con dos apartados. El primero ofrece un recorrido por los principales enfoques teóricos de seguridad en la región. El análisis no será en profundidad sobre las diferentes propuestas, sino que se pretende focalizar en aquello que es señalado como diferencia con el *mainstream* disciplinar desarrollado en el Capítulo I.

Un segundo apartado abarcará, a través de dos secciones, las convergencias y divergencias planteadas a través del accionar de los Estados de Suramérica, considerando para las primeras las instancias de integración regional

en relación a seguridad y defensa y, para las segundas, las políticas públicas definidas por algunos Estados de la subregión.

### **6. 1. Perspectivas suramericanas: la cuestión de la defensa, la seguridad pública y el rol de las Fuerzas Armadas frente a las amenazas transnacionales**

En este apartado, se abordarán las principales perspectivas en juego en América Latina y América del Sur que permitan su contrastación con las propuestas hegemónicas y su comparación con los debates académicos que se han tratado en el Capítulo I. En especial, tendremos en cuenta las propuestas de la bibliografía especializada de la región en vinculación con los debates globales, enfocándonos en sus diferencias y singularidades.

Para comenzar, precisemos que, de acuerdo con Tokatlián (2015. Entrevista), es posible definir los principales debates regionales de las RR. II. en el marco de un “cuadrilátero” teórico en el que predominan cuatro vertientes de análisis: realismo; interdependencia y liberalismo; estructuralismo o dependencia; constructivismo. La adaptación del Cuarto y Quinto debate se ha dado en América Latina mediante una recepción de acuerdo con temas importantes para la región; esta adopción particular “hace al híbrido latinoamericano” en las miradas de lo internacional.

Trasladado esto a los principales aportes sobre las *seguridades*, es posible reconocer esas perspectivas que se dividen en cuatro grandes esquemas generales para la seguridad de América del Sur: consideraciones geopolíticas sobre la *defensa* y la *seguridad pública*; consideraciones liberales que contemplan la cuestión neoinstitucionalista

de la *seguridad cooperativa* y en otros casos ampliatorios se suma la *seguridad humana*; enfoques dependentistas y/o estructuralistas que analizan mayormente la cuestión de la *seguridad ciudadana* y/o *seguridad como bien público* en relación a los derechos y las poblaciones vulnerables frente a la violencia; una cuarta interpretación incorpora los planteos de la Escuela de Copenhague y el constructivismo sobre las *comunidades de seguridad*, considerando sus potencialidades en América del Sur.

Por otra parte, tomaremos una serie de autores que analizan cuestiones de seguridad internacional, nuevas amenazas y efectos sobre los DD. HH., no necesariamente desde un enfoque particularizado o circunscrito a lo regional, mediante una combinación de los aportes tipificados *ut supra*. Además, estas perspectivas suelen incorporar otras vertientes a sus análisis como las autonómicas o sociológicas en referencia a la noción de riesgo.

En primer lugar, se puede señalar que, salvo por los enfoques geopolíticos y, en parte, los de la seguridad cooperativa, el resto de los aportes de las cuatro grandes líneas enumeradas se adscribe a la perspectiva ampliada y multidimensional de la seguridad. No debe suponerse que hay uniformidad de enfoques; por el contrario, algunos lo harán desde posiciones más críticas mientras otros tendrán visiones más moderadas.

Llaman la atención dos cuestiones en particular sobre los debates en la región, que iremos especificando: por un lado, un conjunto de autores incorpora acríticamente, para el análisis de Suramérica o Latinoamérica, la postura hegemónica y las declaraciones realizadas por la Casa Blanca sobre la seguridad regional/subregional. Por otra parte, las opciones analizadas no se condicen con el debate más

actualizado en el plano internacional como, por ejemplo, los abordajes en seguridad sostenible ampliamente difundido entre los gobiernos de Estados Unidos y Europa.

- Geopolítica: entre el realismo y la autonomía

Autores como Barrios o Bertonha, a partir del análisis geopolítico, abordan las cuestiones de defensa y seguridad como estrictamente diferenciadas, comprendiéndolas a partir de consideraciones estratégicas. Para esta perspectiva, la cuestión de la soberanía, el territorio, los recursos estratégicos y las amenazas externas, más propias del realismo, tienen una particular vigencia para la subregión.

Bertonha (2012) entiende que en los estudios de seguridad internacional en la región se produjo una creciente polarización entre una opción militarizada frente a las nuevas amenazas, que incluye un “policiamiento” de las FF. AA.; y una segunda opción, que propone la combinación entre políticas públicas activas y acción policial para la seguridad interna, aun cuando se trate de amenazas transnacionales. Mientras que la primera está más cerca de la visión hegemónica, la segunda se diferencia de aquella y valoriza una posición tradicional para el uso del aparato militar.

De acuerdo con el autor, desestimar por completo cualquier consideración de disuasión y defensa del territorio frente a un ataque externo significa una cesión de soberanía, “un suicidio” como Estado independiente. Puede ser peligroso en dos sentidos, por la vulnerabilidad a la que se exponen los Estados y también porque el pasado dictatorial en la región debería ser un antecedente a la hora de considerar cualquier acción militar en el plano interno en caso de desestimación del rol tradicional.

En términos estrictamente estratégicos, el autor comprende que América Latina aún está bajo la órbita de EE. UU., lo que contribuye a considerar cualquier intervención extra continental como altamente improbable. De todas maneras, América del Sur, a diferencia de la “América Latina Norte”, no está supeditada absolutamente a la hegemonía de Washington; de hecho, define las relaciones subregionales con la potencia como de colaboración, no ya de subordinación.

Bertonha entiende que el Consejo de Defensa Suramericano visibiliza una comunidad regional pacífica. Para su análisis, el objeto de la seguridad es principalmente el Estado.

Barrios, posicionado desde el pensamiento autonómico, está considerando las potencialidades de la integración suramericana para garantizar la defensa de los intereses comunes. Entiende que, para el siglo XXI, la geopolítica puede ser entendida “como el pensamiento político insertado en el espacio y el tiempo latinoamericanos” (Barrios, 2009: 41).

Sin integración es imposible contar con la mínima capacidad de autonomía; es necesario unificar los caminos estratégicos y esto incluye una unidad conceptual, una perspectiva común, porque sin ello será muy difícil dotar la seguridad de capacidades estratégicas y operativas.

De acuerdo con Jaguaribe, ni Argentina ni Brasil, ni ningún otro país suramericano, tiene posibilidad de destino propio aisladamente: “La Unasur, y su éxito, constituye la única condición para ser autónomos en el siglo XXI, y ese éxito solo será efectivo si se basa en una visión compartida del mundo” (Jaguaribe, 2009: 14 en Barrios, 2009).

Alves Soares y Soprano (2014: 196) exponen, a partir de consideraciones de autonomía, que “o regionalismo no campo da defesa y da segurança internacional tem sido uma resposta às transformações no sistema internacional, ensejando novas organizações de cunho regional, algumas com um claro intuito de criarem espaços de autonomia frente às potências”. El ejemplo concreto para fundamentar esta observación es UNASUR.

Sin embargo, al hablar de Brasil y Argentina, que puede tomarse como base de comprensión para estas problemáticas en toda la subregión, los autores entienden que, a pesar de las instancias cooperativas, no logró consolidarse una cultura estratégica<sup>37</sup> conjunta, es decir, una visión convergente entre países para su acción internacional, con prácticas de cooperación o, aún más, de integración para la defensa y la seguridad. Un elemento de bifurcación esencial de la cultura estratégica entre ambos Estados lo constituye, precisamente, el rol asignado o negado a las FF. AA. a nivel interno.

Vargas, por su parte, utiliza la categoría de *seguridad geopolítica*. Su objeto de estudio es exclusivamente el Estado y la entiende como “el modelo que permite al Estado determinar, con base en las correlaciones existentes entre las características geográficas y políticas de un territorio dado, las necesidades estratégicas para garantizar su supervivencia frente a amenazas internas o externas, simétricas o asimétricas” (Vargas, 2012: 102).

En ese marco conceptual, distingue dos tipos de *seguridad geopolítica*: una interna y una externa. Mientras que la primera apunta al control efectivo y completo del propio

---

<sup>37</sup> La cultura estratégica será definida como complejo de representaciones sociales que las elites políticas de un Estado comparten para la política exterior y la defensa (Alves Soares y Soprano, 2014: 196).

territorio por parte del Estado, la segunda se orienta a la defensa de las fronteras y las rutas comerciales más importantes del país (Vargas, 2012: 104).

No diferencia en las funciones de las FF. AA., al entender que estas constituyen una de las herramientas principales para la seguridad geopolítica tanto a nivel interno o frente a amenazas externas. El concepto de seguridad geopolítica le permite aglutinar las nociones de seguridad y defensa, sin distinción de los dispositivos a utilizar en cada caso.

En todos los autores mencionados, si bien el principal objeto referente de la seguridad es el Estado, aparecen consideraciones acerca de las amenazas transnacionales y su complejidad, es decir, que proponen una ampliación horizontal de la definición tradicional. Tanto Vargas como Barrios dan un lugar central a los recursos naturales como fundamento para la seguridad y la defensa subregional.

- Seguridad cooperativa y seguridad humana: vertientes del liberalismo en América del Sur

Ambas conceptualizaciones fueron más importantes en la década de 1990 y principios de los años 2000. Sin embargo, aún hoy se asumen como referencias destacadas para analizar los procesos de integración o diálogo en seguridad, tanto en Latinoamérica como en América del Sur.

Con respecto a la *seguridad cooperativa*, por un lado, se reconoce una serie de acuerdos que puede comprenderse en el marco de una seguridad cooperativa suramericana tanto en el Consejo de Defensa Suramericano como en algunos convenios de MERCOSUR o CAN; por el otro, se especifican los cambios producidos a nivel hemisférico.

Celi (2014) define un viraje desde lo hemisférico hacia lo subregional o regional, dado que los Estados pertenecientes al ALBA o “bolivarianos” se retiraron del TIAR (Venezuela, Bolivia y Ecuador); por otra parte, la Comisión de Seguridad Humana y Multidimensional en el marco de OEA solo reproduce esquemas debilitados como la declaración de Seguridad Hemisférica en 2003; las Conferencias de Ministros de Defensa, por su parte, han perdido importancia regional cuya agenda, centrada en los intereses estadounidenses, está desfasada frente a las dinámicas subregionales. La JID (Junta Interamericana de Defensa) y el Colegio Interamericano de Defensa también están cuestionados por los gobiernos de la región, al punto que Ecuador y Venezuela ya no participan en ellos.

En contraposición a ello, en la subregión se configura progresivamente un “multilateralismo cooperativo”. El Consejo de Defensa Suramericano ha permitido, de acuerdo con Celi, una confluencia de perspectivas de cada área subregional (área Andina, Amazónica, del Cono Sur) configurándose un espacio de diálogo en defensa y una articulación de posiciones comunes en seguridad internacional, cuyo objetivo último es dotar a la subregión de capacidad de incidencia en la reestructuración del sistema mundial (Celi, 2014: 5).

La declaración de la subregión como Zona de Paz, las medidas de fomento de la confianza, transparencia en torno a las fuerzas militares de cada Estado, interoperabilidad y ejercicios conjuntos, información compartida incluidas las temáticas de industrias y tecnologías de defensa, promoción de la resolución pacífica de los conflictos, la búsqueda de confluencia acerca de las amenazas y la posibilidad de generar efecto disuasorio mediante la integración frente a actores externos revelan para el autor tendencias de seguridad cooperativa.



Dos elementos importantes que refiere el autor son la aceptación conjunta de la importancia estratégica de los recursos naturales como componente clave de la cooperación, y el rol de EE. UU., especialmente en sus relaciones privilegiadas con Colombia, que irían en detrimento de la integración y cooperación en seguridad suramericana.

Saint Pierre, por su parte, niega que existan amenazas hemisféricas que puedan ser consideradas tales; en cambio, parte de la diferenciación regional en las preocupaciones de seguridad. Entiende que es una imposición hegemónica o demostración de poder definir amenazas de carácter global sin considerar especificidades: “en qué sentido y hasta qué punto las llamadas “amenazas” representan un peligro para la región o si, por el contrario, el verdadero riesgo para la seguridad regional no es, acaso, la solución por la fuerza, propuesta para su neutralización” (Saint Pierre, 2003: 42 en López y Sain, 2003).

El autor establecerá una clara diferencia entre aquellas amenazas que deben ser enfrentadas con la fuerza pública a nivel interno y las que, efectivamente, habilitarían el uso del poder militar asociadas al plano externo.

Hasta aquí se evidencian enfoques que privilegian el rol del Estado y demarcan claramente las cuestiones de defensa y seguridad sosteniendo parámetros westfalianos flexibles de análisis.

Con respecto a la *seguridad humana*, Tokatlián (2015) afirma que esta conceptualización ha ido adquiriendo gran peso. Tanto en la región como a nivel global, su aceptación se refiere al potencial que presenta en su enfoque multidimensional para incluir diferentes problemas en los análisis de seguridad, entre ellas, las problemáticas sociales que tienen un lugar privilegiado en las preocupaciones de la subregión.

Nef, referente teórico en SH, mantiene una visión crítica de las RR. II., en general, y su propuesta inicia considerando la desigualdad estructural del sistema internacional. Para comprender la SH, Nef (2002) alega que debe tenerse en cuenta la noción de vulnerabilidad mutua, que trae aparejada la globalización y la apertura de fronteras. Frente a esto, retoma el eje de análisis Centro-Periferia alejando esta visión de lo estrictamente geográfico para comprenderlo en términos transnacionales, donde el Centro serían las elites integradas al mercado transnacional y las periferias los sectores expuestos a mayor vulnerabilidad, marginados de los beneficios del orden global vigente.

La SH debe entenderse desde su objetivo de reducción del riesgo colectivo y compartido y de la vulnerabilidad común, es decir, hacia la “disminución y control de la inseguridad” (Nef, 2002: 41). Para ello, enfatiza como herramientas las acciones preventivas sobre las causas de la inseguridad y los medios técnicos necesarios para contener sus síntomas. Realiza una crítica a las acciones predominantes tendientes a reducir las manifestaciones de riesgos y no las causas estructurales.

Existe una transnacionalidad de las problemáticas emergentes que contienen la característica de inseguridad creciente, frente a las cuales los mecanismos hegemónicos son inoperantes. Se requiere prevención, acción concertada y construcción de comunidades de seguridad cada vez más amplias; la inseguridad deviene de amenazas complejas que afectan a todos, son multidimensionales y, por tanto, requieren mecanismos diferentes a los tradicionales económicos y militares; las nuevas amenazas tienen un carácter “fractal”: las disfunciones locales tienen repercusiones a nivel global y viceversa (Nef, 2002: 43).

Con respecto a la región, Nef comprende que tanto la Doctrina de Seguridad Nacional como la difusión de la seguridad pública orientada a la “mano dura” han sido impuestas por los intereses hegemónicos, con una fuerte impronta tendiente a la criminalización. Por ello, propone una perspectiva “diferente” basada en los DD. HH., especialmente los de segunda y tercera generación.

Las dimensiones que contempla la SH son cinco: ecológica, económica, política, social y cultural. De entre ellas, la principal es la política, dado que es la única que define las decisiones tomadas por una autoridad y organiza la vida en comunidad (Nef, 2002: 51).

De allí su oposición a las opciones de militarización para enfrentar las manifestaciones de las nuevas amenazas, porque atentan contra la democracia y los DD. HH.:

La prescripción ortodoxa represiva tiende a minar precisamente las bases de una sociedad abierta (lo que es un claro objetivo de toda acción terrorista desde “afuera”), facilitando en tal sentido la erosión de los vínculos de legitimidad y apertura del orden político. (Nef, 2002: 60)

La propuesta es, entonces, a partir de la SH como concepto amplio y abarcador, la construcción de *comunidades de seguridad* que se sustenten en intereses y valores comunes; también debe tenerse en cuenta el continuo entre los niveles micro y macro de toda política pública, que vincule las seguridades locales, regionales y globales en un mundo de vulnerabilidades mutuas.

- Las influencias de la visión dependentista en la actualidad

Interesante es la recuperación de la *seguridad humana* desde visiones estructuralistas o neomarxistas, aún más críticas que la propuesta de Nef y definitivamente alejadas

del pensamiento liberal. De acuerdo con Angarita Cañas (2013), frente a las formulaciones hegemónicas con su correlato de militarización y securitización, desde el Sur se ha propuesto la “*seguridad humana desde abajo*”. Incorpora a los sectores sociales generalmente excluidos del debate, es decir, los más vulnerables, a pensar cómo se puede humanizar la provisión de seguridad y, al mismo tiempo, cómo puede contribuir a la democratización de las sociedades teniendo como horizonte la justicia social y el desarrollo sostenible. Se promueve la participación ampliada que incorpore a organizaciones sociales, considerando la igualdad de género y las comunidades con una visión basada en la solidaridad y los derechos humanos.

La prioridad es la dignidad humana, reconociendo sus múltiples dimensiones, promoviendo la visibilización y la potenciación de las iniciativas ciudadanas que tengan en cuenta las diversidades generacionales, sociales, económicas y de género.

Pearce (2013) entiende que la *seguridad* debe ser pensada como un *bien público* equitativamente distribuido, dado que, históricamente, el acceso a la seguridad ha estado atado a la riqueza o nivel de ingreso de los diferentes sectores sociales. Los aparatos de seguridad, las FF. AA. y la justicia se definieron por estar al servicio de actores políticos y sociales poderosos, mientras que los más pobres fueron, y continúan siendo, quienes padecen mayores inseguridades y violencia; coincide con Zibechi al afirmar que la represión policial sigue siendo una realidad en la región. Por ello, la propuesta es la construcción de un concepto de seguridad como valor democrático.

La autora reconoce en este camino de vinculación seguridad y derechos/democracia tres enfoques: primero, se dio en los estudios regionales una valorización de la seguridad ciudadana, a la que comenzó a definirse como

un derecho humano de cuarta generación; luego, fue el concepto de SH el que ganó consenso; por último, resalta la categorización de la seguridad como bien público o construida “desde abajo”. No hay aún un consenso generalizado para esta última opción, pero es necesario, de acuerdo con Pearce (2013: 24), para poder formular “una crítica sólida al paradigma de seguridad que prioriza el orden a cualquier costo para el ciudadano”.

Para democratizar la seguridad, es necesario preguntarse, siguiendo a Abello Colak y Pearce (2013): “¿Está la seguridad realmente permitiendo al ciudadano participar? [...] ¿Qué tipo de ciudadano están construyendo los discursos sobre seguridad?”.

Gottsbacher (2013) afirma que la creciente militarización de la seguridad pública ha ido de la mano con el rápido crecimiento de la privatización de la seguridad y la securitización del desarrollo. Este es un fenómeno que el autor distingue en América Latina Norte y entiende que, dadas las diferencias y particularidades de cada ciudad, región o Estado latinoamericano, pensar en un modelo único de seguridad es contraproducente. Sin embargo, existen algunas tendencias comunes que pueden observarse: la urbanización sin límites, un modelo de desarrollo excluyente, la discriminación, el crimen organizado, conflictos armados y múltiples manifestaciones de violencia, la violación de derechos humanos sistemática, entre otros.

Se debe construir una *seguridad legítima e inclusiva*; para ello, los niveles de monitoreo y control por parte de la sociedad civil son fundamentales; esto requiere la construcción de confianza entre Estado y sociedad civil, y además, deben estar garantizados los canales de participación. Existe un proceso de des-ciudadanización y des-legitimación de la seguridad a partir de un conjunto de prácticas privatistas de ella, o, para decirlo en sus palabras:

la “apartheidización” de la seguridad es un proceso creciente, que divide urbes e inclusive regiones completas dentro de un mismo país (Gottsbacher, 2013: 7). Los señalamientos principales del autor son hacia América Central y el Caribe, Colombia y algunas ciudades específicas de Suramérica como Río de Janeiro en Brasil.

- Comunidades de Seguridad en América Latina

Tomando como modelo Europa, esta es la propuesta más extendida en la literatura internacionalista especializada de América Latina. Algunos de los primeros autores que propondrán la conformación de *comunidades de seguridad* regional son Diamint y Tulchin (2006).

Tulchin (2006) entiende que las concepciones multidimensionales y ampliatorias, en general, tienen un correlato de efectos negativos más allá de sus formulaciones positivas, porque pueden implicar una tendencia a la securitización de temas que pertenecen a otras agendas como desarrollo, salud, etc. Por otra parte, comprende que la región ha sido históricamente un actor pasivo, mero tomador de reglas establecidas externamente, sin capacidad de ser decisor de reglas de juego en el sistema internacional. De igual modo, el autor visualiza una contradicción irresuelta entre profundización de la democracia, los DD. HH. y la seguridad que debe ser tratada a la hora de formular cualquier política pública en ese sentido.

Su propuesta es, entonces, la creación de comunidades de seguridad entendiendo que estas suponen la consolidación del Estado democrático. Algo que no necesariamente es considerado en las formulaciones originales de las CS.

Para pensar la seguridad, afirma Tulchin, con su clara connotación interméstica, es necesario considerar en simultáneo cinco niveles: nacional, binacional, subre-

gional, hemisférico e internacional. Atender estos múltiples niveles permitirá enfocar sobre las variadas amenazas comunes, encarando una cooperación entre los Estados que contemple la transparencia y la participación de civiles, especialmente organizaciones de la sociedad civil, en esas comunidades de seguridad. La propuesta incluye la construcción de una comunidad interamericana, pero también subregional. Básicamente, el autor reconoce que estratégicamente no es conveniente oponerse a Estados Unidos a la hora de definir la seguridad nacional y/o regional, sino que pueden ir negociándose diversas soluciones según la temática.

En particular, frente a determinadas iniciativas de Washington hacia la militarización, como en el caso de las migraciones consideradas amenazas, Tulchin entiende que América Latina debería definirlo como un tema doméstico y, por lo tanto, civil, cuyo tratamiento no debe ser militar sino legal y policial (Tulchin, 2006).

Guedes de Oliveira y Domínguez Ávila (2013), por su parte, analizan el ingreso de las posturas postwestfalianas en las consideraciones de seguridad en América del Sur. En primer lugar, los autores brasileños asumen como válida la categorización de Estados fallidos y sostienen que, para determinadas regiones, considerar elementos westfalianos como soberanía y autodeterminación no es viable.

Con respecto a la subregión, entienden que muchos principios westfalianos continúan siendo centrales para los Estados (no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica). En ese marco, reconocen una tradición pacifista en Suramérica que definen como un “bien público regional”.

Por otra parte, observan un consenso predominante en la recomendación para conformar una *comunidad de seguridad pluralista y democrática* en América del Sur,

como clave para eliminar definitivamente cualquier riesgo de conflicto interestatal; el ejemplo a seguir serían los acuerdos entre Estados Unidos y Canadá o la Unión Europea. Preservar y construir la paz, y la consolidación de instancias de seguridad cooperativa aparecen como componentes claves en la subregión.

Con respecto a las nuevas amenazas, los autores comprenden que son, precisamente, estas amenazas no tradicionales las principales para Suramérica y las definen del siguiente modo: actores violentos no estatales como crimen organizado, pandillas, terrorismo, guerrillas; desigualdades socioeconómicas; vulnerabilidades de la estatalidad institucional; crisis de gobernabilidad democrática; espacios vacíos; migraciones; degradación medioambiental. La mejor opción es la persistente construcción de una arquitectura flexible de seguridad subregional.

Costa Vaz y Jacomé (2009) definen a América Latina como fragmentada en torno a concepciones de seguridad, y caracterizan las principales amenazas a partir de dos ejes: uno doméstico, basado en la débil gobernabilidad y la inseguridad ciudadana; otro transnacional, en el cual se destacan el crimen organizado y los flujos ilícitos.

A partir de estas fragmentaciones, visualizan la profundización en cooperación subregional en torno a temas de defensa y seguridad, aunque critican estos esfuerzos por “sectorizados” y dependientes de los poderes ejecutivos. Por otra parte, alegan que la falta de control civil sobre el sector militar es un problema relevante en América del Sur: muchas FF. AA. aún cuentan con autonomía decisional y un aspecto principal de esta problemática es el involucramiento de militares en tareas que no son de



defensa, como lucha contra el narcotráfico, seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público (Costa Vaz y Jacomé, 2009: 4).

A partir de la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), observan la apertura de un campo de posibilidades para la cooperación en materia de defensa y seguridad: “El Consejo constituye un novedoso espacio político e institucional para el diálogo político y para la cooperación regional en seguridad” (Ibíd. 5). Dado que el CDS se establece como instancia de cooperación en defensa, es necesario que se delimiten objetivos claramente, para evitar cualquier militarización de la seguridad; sin embargo y paradójicamente, proponen que la integración suramericana incorpore la noción de seguridad intermés-tica, pues permite conciliar las amenazas domésticas e internacionales.

La herramienta para mejorar la condición de seguridad subregional es la creación de *comunidades de seguridad, nacionales y regionales*. Por comunidades nacionales, en general, la bibliografía se refiere a la participación en el área de actores no militares como académicos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, ampliando de este modo los insumos para las políticas públicas de seguridad y de defensa.

Para la región, se promueve la democratización del sector defensa, el control civil de las FF. AA., la incorporación de la participación parlamentaria a nivel multilateral en esos temas, cooperación tecnológica, medidas de confianza mutua, cooperación temática, por ejemplo, contra el narcotráfico, y misiones de paz conjuntas.

Presentadas las diferentes perspectivas mayoritarias en la región, es posible realizar algunas apreciaciones generales. Entendemos que las propuestas de articulación regional, en general, no logran tipificar correctamente las

comunidades de seguridad pluralistas, que se confunden con las condiciones necesarias para la seguridad cooperativa, salvo casos específicos donde particularmente se entiende que la identidad, los valores compartidos y las ideas comunes conforman la esencia para la constitución de este tipo de comunidades. Tampoco estarían proponiendo una nueva definición para la misma que pueda dar cuenta de otras aristas en su abordaje, se produce una mixtura entre seguridad cooperativa y comunidades de seguridades.

Suponer que la subregión se acerca a conformar comunidades de seguridad que impliquen intereses declarados y decisiones comunes (significado de elevados niveles de confianza) cuando aún están militarizadas las fronteras es desconocer la realidad y los intereses expresos de los Estados suramericanos, especialmente por el elevado número de bases militares o estratégicas situadas por Estados Unidos en la región amazónica y sus alrededores, que empujan a exaltar los niveles de temor y desconfianza.

En ese sentido, el proceso que lleva a la constitución de comunidades no parece estar iniciado en profundidad en la subregión. De todas maneras, es importante destacar que a pesar de poder mantener determinados principios realistas para sus relaciones mutuas, los Estados de América del Sur deberían comprender que un esquema estricto de soberanía tradicional no ha garantizado, hasta ahora, mayores márgenes de autodeterminación frente al resto del mundo; por lo tanto, que la integración es una condición estructurante para la consolidación de la autonomía.

En general, es de resaltar que parte importante de los académicos latinoamericanos toman acriticamente aquello establecido desde la visión hegemónica o en el Centro. Aquí es preciso remarcar algunos aspectos principales de esto: por un lado, las definiciones y abordajes para

pensar la seguridad internacional se hacen a partir de lo teorizado en Estados Unidos y Unión Europea, para experiencias propias de esos países o regiones, sin una adaptación precisa de esas posibilidades en la región; resaltan en la bibliografía las propuestas de seguridad cooperativa o comunidades de seguridad. Con respecto a la vinculación con los derechos humanos, se aborda sin mayores profundizaciones sobre las consecuencias de las definiciones multidimensionales o intermísticas con respecto a la vida, la libertad y la dignidad de las personas, salvo por referencias generales a respetar la democracia y el Estado de derecho o la subordinación militar al poder civil, que es básicamente el discurso promovido desde Estados Unidos en los debates hemisféricos. Cuando efectivamente esto se analiza en profundidad, no es con respecto a la seguridad internacional o regional, sino sobre la seguridad pública, la ciudadanía y el orden social, como vimos en los enfoques estructuralistas.

Por otra parte, en la mayoría de la bibliografía se consideran las nuevas amenazas, tal como han sido tipificadas por Estados Unidos en sus NSS desde 2002/2006 en adelante o en OEA en 2003. Por ejemplo, la desigualdad social, la pobreza o la exclusión, el crimen organizado o el narcoterrorismo se califican como principales amenazas y, lo que parece aún más serio para este estudio, se asume la condición de Estados débiles, fallidos y espacios vacíos en la región sin considerar las herramientas internacionales que priman para estas soberanías condicionadas. No se tienen en cuenta consideraciones regionales fundamentales, como es el caso de los recursos naturales, que desde UNASUR han sido definidos como estratégicos y elementos clave de la defensa y la autonomía regional (excepto en los casos donde la base de análisis es geopolítico o en

el caso de Celi, que combina varias fuentes de abordaje y remarca la cuestión de los recursos y su defensa como una idea compartida en la subregión).

Expertos internacionalistas latinoamericanos como Rojas Aravena, Bartolomé o Diamint asumen prácticamente como un todo aquellos postulados hegemónicos para la región. Tomando a Bartolomé (2013) y Sampó y Bartolomé (2013), con respecto a las nuevas amenazas, los principales riesgos en la región son el crimen organizado y el terrorismo. En cuanto al primero, entienden que es una condición “pandémica” en América Latina. En relación al segundo, tipifican a las FARC o Sendero Luminoso en Perú como “narcoterroristas,” siguiendo las afirmaciones estadounidenses. Por otra parte, apelan al concepto de “zonas grises” del Pentágono, que aquí hemos llamado espacios vacíos, donde no es factible diferenciar entre seguridad interna y externa dado que la falta de presencia estatal ha supuesto la instalación de actores transnacionales ilegales. El autor argentino asume como válido el supuesto de EE. UU. sobre la Triple Frontera que, como zona gris, ha dado lugar a la existencia de “células dormidas” de terrorismo islámico. De igual modo, afirma la manifestación de crisis de gobernabilidad en la región, aunque reconoce el incremento de la importancia en la cooperación hemisférica y subregional.

En 2011, el gobierno de Barack Obama tomaba iniciativas para enfrentar el crimen organizado transnacional como uno de los principales peligros para la seguridad y la estabilidad a nivel global. Se establecerá una Estrategia para combatir el crimen organizado y se lo vinculará con los tráfico de drogas ilícitas, armas y personas, blanqueo de dinero, financiamiento a terroristas, crimen cibernético, factor de debilitamiento de la institucionalidad estatal y la gobernabilidad, entre otras cosas (ver sitio oficial de

la Casa Blanca). Estas son las categorizaciones que parte de los especialistas en seguridad internacional de la región toman acríticamente, como verdad incuestionable.

Diamint, Benítez Manaut y Celi, en 2009, también definían como una amenaza principal en el Hemisferio al crimen organizado, especialmente, en la América Latina Norte, donde la influencia de EE. UU. no se ha visto disminuida, como sí afirman que puede visualizarse desde Venezuela hacia abajo (exceptuando, por supuesto, a Colombia). Desde mediados de la década de 2000, los autores comprenden que el terrorismo pasa a segundo plano y se consolida el crimen organizado como principal enemigo

Para la región andina, los autores reconocían el narcotráfico –especialmente la producción y comercialización de cocaína– y la internacionalización del Plan Colombia como factor de inseguridad y desestabilización. En general, en toda la región observan la existencia de debilidades institucionales y la inseguridad pública aparece como su clara expresión. La principal amenaza hemisférica es definida por el crimen organizado y, en especial, por sus vínculos con el narcotráfico. Aclaran que “sin embargo, hay análisis que afirman que las políticas prohibicionistas que impulsa EE. UU. han fracasado” (Ibíd. 11).

Además, estas cuestiones relativas al narcotráfico y el crimen organizado en la región vienen siendo estudiadas hace décadas en América Latina, y cuestionadas las propuestas militarizadas de EE. UU., pero los autores mencionados parecen descubrirlo actualmente a partir de que Washington lo declara amenaza principal en el Hemisferio.

- Las crítica a la visión hegemónica: otros aportes a la seguridad regional

Ahora bien, si se toman los abordajes críticos o autónomos, es posible evidenciar toda una gama diferente de prioridades y especialmente una mirada que pone en cuestión la potencia hegemónica y sus propuestas.

Borón es uno de los autores críticos que considera que la hegemonía estadounidense está en decadencia y afirma que cuando los Estados imperiales inician su declive, se vuelven más violentos para poder sostener su poder (Borón, 2013). Para el sostenimiento del poder de Washington, América Latina constituye la región más importante del mundo, por las riquezas naturales que concentra. De las 76 bases militares que tiene diseminadas el Departamento de Defensa en América Latina, 13 están rodeando a Venezuela y 25 a Brasil; esto puede leerse, de acuerdo con Borón (2013), como una cartografía de los intereses de la potencia en la región y, especialmente, sobre los recursos.

Precisamente, lo que devela el declive de ese poder imperial es la aparición de actores internacionales, al menos su coordinación, para intentar presentar un contrapeso al unipolarismo. En América Latina, los Estados bolivarianos y los procesos de integración como ALBA, UNASUR y CELAC dan cuenta, para el autor, de potencialidades fundamentales para ese contrapeso al poder hegemónico y para la emancipación de la región de todo neocolonialismo (ver sitio web de Atilio Borón, 2013). Tokatlián, en la entrevista realizada en enero de 2015<sup>38</sup>, establecía que las dificultades aún existentes para pensar en una visión de seguridad autónoma en América del Sur son las siguientes:

1. El pasado autoritario y el rol en él de las FF. AA., los puntos de referencia más conservadores persisten y están detrás de la indistinción que se da entre defensa y

---

<sup>38</sup> Entrevista realizada en el marco de la investigación para la tesis doctoral.

seguridad. En respuesta a ello, la subregión debería apostar a mayor democracia y mayor integración, que pueda traducirse en hechos más allá de lo que se proclama discursivamente.

2. El concepto de SH, tan extendido en la región, jugó un papel importante al implicar la vinculación entre las temáticas de seguridad y de DD. HH. De todas maneras, la gran diferencia entre interpretaciones nacionales dificulta que se consolide colectivamente a nivel suramericano.

3. En algunos países, este debate, iniciado a partir de la SH, contribuyó a la generación de políticas públicas más activas en DD. HH. en el ámbito de la seguridad, como los casos de Chile, Argentina y Uruguay, significativos en ese campo; entiende que el mayor involucramiento de esos Estados en misiones de paz también se relaciona con este aspecto.

4. UNASUR es vista como potencialidad, pero debe construirse una epistemología común dado que aún persisten grandes diferencias, que impiden la traducción de ese importante potencial subregional en recursos para la acción política. Hallar una epistemología conjunta en torno a la defensa y la seguridad es una necesidad para esa acción.

Con respecto a la hegemonía estadounidense, Tokatlián (2012) interpreta que es muy apresurado hablar de una decadencia definitiva pues ya se ha hecho en otros momentos históricos y la potencia tuvo capacidad para reconstruir su poder. La crisis económica iniciada en 2007 y el surgimiento de actores del Sur con mayor peso en el tablero internacional o el creciente poder de Oriente (confluyentes en el BRICS) se constituyeron en factores de contrapeso al poder de Washington; sin embargo, en cuanto al poderío y hegemonía militar, el rol de Estados Unidos

es indiscutido: no existe ningún actor internacional que pueda desafiarlo. En ese aspecto concreto, la distribución de poder en el mundo continúa siendo unipolar.

En la entrevista de 2015, el autor argentino, hacía referencia a las ideas surgidas en la región como muestra de una reapropiación de aquello preponderante a nivel global, pero con matices propios que habilitaban interpretaciones autonómicas. Si en el siglo XIX América Latina logró tomar el derecho internacional para oponerse a acciones de fuerza de parte de los actores poderosos, utilizando un instrumento creado por el Centro como insumo para oponerse a esos intereses (tal el caso de la Doctrina Drago para limitar la intervención y la arbitrariedad de las potencias en el cobro de deudas externa), en el siglo XXI es posible observar un nuevo debate abierto en los principios internacionales promovidos desde Naciones Unidas. Frente al abuso cometido por las potencias en sus injerencias bajo el principio de “Responsabilidad de Proteger”, Brasil es quien propuso en el seno del Consejo de Seguridad la categoría de “Responsabilidad *al* proteger”, como medio para limitar la irresponsabilidad en esas intervenciones. Este es un debate recientemente abierto en América del Sur, pero que puede servir de base para nuevos principios en la comunidad internacional. Muestra cómo las ideas, la generación de nuevos valores, interpretaciones y normas para la acción pueden significar un instrumento de mayor independencia internacional.

De igual modo, Tokatlián (2009b) analiza la temática de los Estados fallidos visualizando la utilización de esta categoría en las relaciones bilaterales Estados Unidos-Colombia. Entiende que esas relaciones pueden ser interpretadas como “un estudio de caso en el que se muestra la forma en que la construcción en torno a la cuestión



del 'Estado fallido' fue esencial para legitimar una creciente y masiva intervención estadounidense en los asuntos colombianos" (Tokatlián, 2009b: 2).

Por último, interesa remarcar la percepción acerca del militarismo creciente de Estados Unidos en América del Sur o al menos la centralidad del Departamento de Defensa y el Comando Sur para proyectar su política exterior hemisférica. Ambas llevan a Tokatlián (2008) a interpretar que la "proyección geopolítica y despliegue militar en América del Sur es cada vez más un problema".

Sonia Winer (2010) se hace eco de esta observación acerca de la militarización creciente en la subregión y entiende, al analizar el caso paraguayo, que Washington pretende instalar en Suramérica la "nueva doctrina de inseguridad mundial". Esta puede resumirse de la siguiente manera: primero, la insistencia de Estados Unidos frente a las nuevas amenazas (crimen organizado transnacional, terrorismo global y narcotráfico) y su afirmación de que es necesario abandonar la división entre seguridad y defensa, borrando toda diferencia entre tareas policiales y militares; segundo, la creciente penetración ideológica de la doctrina estadounidense entre funcionarios de la subregión, que Winer especifica para Paraguay pero puede ser extendido a Colombia, Perú, algunos sectores brasileños, argentinos o chilenos, que aceptan y fundamentan acciones a partir de la contrainsurgencia; tercero, la narcotización de las acciones de los grupos armados y la utilización de técnicas de interrogatorio que han sido denunciadas como tortura.

Por último, mencionaremos una vertiente de estudios que suponen una continuidad histórica de acción por parte de Washington en la región entre la Guerra Fría y la actualidad. Romano (2010) establece, siguiendo a Chomsky, una continuidad entre los principios rectores de la política exterior estadounidense en la Guerra Fría y

en la “guerra preventiva al terrorismo”. La seguridad tiene primacía en las consideraciones de política exterior de los *decision makers* desde los inicios del conflicto bipolar; es decir, no se inicia en 2002, sino que la era Bush (hijo) marca una continuidad con parámetros de larga data en las consideraciones de Estados Unidos: una combinación de realismo e idealismo.

El otro gran elemento de continuidad, además de los pilares de seguridad, ha sido la posibilidad de intervención frente a determinados escenarios considerados amenazas a los intereses de la Casa Blanca. Para ello, tomará como referencia diversas intervenciones realizadas en América Latina en el marco de la Guerra Fría, parte de las cuales hemos mencionado en otro capítulo, contraponiéndolas a la decisión de la administración Obama sobre “operativos de fuerzas operacionales especiales” del Departamento de Defensa que, en principio, se destinan a intervenciones en territorios donde no existe confrontación bélica directa y que se asocian con las acciones estadounidenses en la región (Romano y Delgado Ramos, 2010).

El tercer componente de continuidad es el recorte de derechos producidos al interior de la propia sociedad norteamericana en nombre de la seguridad. Romano (2010) comprende este proceso como originado en la Guerra Fría y profundizado a partir de la guerra al terrorismo.

Por otra parte, la autora coincide con Borón al considerar los intereses hegemónicos por los recursos naturales de América Latina; ya en 2005, entendía el ALCA como un objetivo para el acceso a los “vastos recursos naturales” de la región más que como la conformación de un “gran mercado” (Romano, 2005).

*Acerca de los enfoques en seguridad latinoamericanos*

En el Capítulo I, al iniciar el recorrido teórico sobre la seguridad internacional, definíamos en plural el análisis de los factores de inseguridad global y se proponía, entonces, hablar de *seguridades internacionales*, teniendo en cuenta una serie de diferencias entre el Centro y la Periferia, no únicamente en términos geográficos sino también socio-económicos y políticos.

Es posible visualizar esa diferencia en los enfoques académicos en América Latina dado que, por una parte, se identifica a un grupo de estudiosos de la seguridad que asume como válidas las propuestas hegemónicas, incluso el involucramiento de las FF. AA. en seguridad interna o el combate a las nuevas amenazas. Por otro lado, aparecen una serie de enfoques dependentistas, críticos y/o autonómicos que entienden como amenaza las propias propuestas hegemónicas dada la militarización de la subregión, la presión para desdibujar las tareas de seguridad y defensa aún con el pasado dictatorial y de vejaciones en América Latina, la excesiva securitización de temas que pertenecen a otras agendas como desarrollo, políticas sociales, medio ambiente. En esta segunda vertiente general se proponen la integración estratégica regional, la aplicación de políticas públicas que aumenten la autodeterminación de cada Estado y de toda la región y se consideran, especialmente, los recursos naturales como un eje para pensar la seguridad regional.

Existen coincidencias en los abordajes sobre la necesidad y los efectos positivos de instancias de coordinación, cooperación o integración en las áreas de seguridad y defensa. Ambas vertientes teóricas apoyan estas iniciativas y presentan propuestas a futuro; sin embargo, mientras la primera lo hará analizando relaciones hemisféricas e incorporando a Estados Unidos en cualquier proceso,

la segunda tendrá como foco el logro de autonomía y el alejamiento de Washington por el historial de condicionamientos e intervenciones que trajo consigo la *seguridad hemisférica*. El punto central de quiebre en la interpretación, en esto coincidimos con Bertonha, es la aceptación o negación de las FF. AA. participando en seguridad interna. El principal punto de ruptura es el cómo: qué herramientas deben ser aplicadas para el logro de la seguridad.

En el objeto referente existen coincidencias generales, ya que aparecen dos principales destinatarios de la seguridad: los Estados y los individuos. Se pueden reconocer también coincidencias en los fundamentos: consolidar la paz regional, proveer de calidad de vida a las poblaciones que se ven afectadas por la violencia, fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad del Estado, vigorizar las democracias. De nuevo, las divergencias estarán en las consideraciones sobre las estructuras donde se asientan y/o deberían asentarse esos fundamentos; para la vertientes críticas, el Estado cumple un papel estratégico frente al mercado y la redistribución de la riqueza se convierte en un dato central; para las miradas coincidentes con las propuestas hegemónicas, la visión es limitada en relación a la libertad, los alcances de la democracia y el rol del Estado.

Con respecto a las nuevas amenazas, se ha señalado en este apartado que existen coincidencias a la hora de definir las y reconocerlas teniendo principal espacio el crimen organizado, sus vínculos con el terrorismo como medio de acción y con el narcotráfico; además, se mencionan el medio ambiente y las migraciones. La divergencia aparece en cuanto al tema de la exclusión, la pobreza extrema y la vulnerabilidad, ya que para las posturas dependencistas, críticas y autónomas el tratamiento para estos temas se define como garantía de derechos, de segunda y tercera generación, no como un asunto de seguridad.

Por último, mientras que los enfoques pro-hegemónicos desestiman cuestiones geopolíticas en torno a los recursos naturales, para las segundas vertientes se vuelven el foco esencial de cualquier consideración de defensa regional.

Es significativo que en los estudios de seguridad en la región no aparezcan incorporados los aportes postestructuralistas y postcoloniales o los debates sobre la complejidad. Algunos elementos de esas perspectivas pueden vislumbrarse (igual que el cosmopolitismo al hablar de SH), pero no han merecido mayores atenciones de parte de la bibliografía especializada. De igual modo, no se han encontrado referencias a la seguridad sostenible.

## **6. 2. Seguridad y derechos en (y desde) el Sur de América**

Aquí se desarrollarán, específicamente, las temáticas de seguridad desde las perspectivas planteadas en instancias regionales integrativas de los Estados suramericanos, e intentaremos contraponerlas con algunas prácticas y decisiones políticas concretas, como forma de revisar cuánto de esas posturas discursivas puede ser comprobado en la realidad subregional, a la par de una comparación con las perspectivas teóricas regionales y su pertinencia.

Para ello, dividiremos el apartado en dos grandes ítems: el primero de ellos permitirá recorrer las convergencias a través de los procesos de integración, los acuerdos bilaterales y articulaciones en seguridad regional, considerando su vinculación con los derechos humanos. El segundo profundizará en las divergencias, aquellas particularidades estatales u organizacionales que desafían o se distancian de lo acordado en el plano regional. Es preciso

dejar en claro que no se analizarán extensamente los casos nacionales o subnacionales, sino que se tomarán ejemplos específicos que den cuenta de esas peculiaridades.

#### 6. 2.1. Convergencias en seguridad: UNASUR, ALBA y la ampliación del MERCOSUR

Se han mencionado en general los procesos de integración, sus objetivos generales y principios. Aquí profundizaremos en los aspectos vinculados a la seguridad y los DD. HH. El tratamiento más extenso lo recibirá UNASUR, que es la instancia donde se contempla, como uno de sus dispositivos, la articulación en defensa y, por otro lado, en seguridad.

Toda la bibliografía especializada regional, así como los documentos oficiales de las organizaciones internacionales regionales, resaltan a América Latina y América del Sur como *zona de paz*. Esta es una condición que, en general, los Estados de la subregión consideran consolidada y una fortaleza propia. Siguiendo a Celi (2014), podemos realizar un recorrido por las instancias donde se ha ido resignificando y fortaleciendo este “bien público regional”.

En 1998, los Estados miembro del MERCOSUR y asociados (Bolivia y Chile) declaran el espacio de integración como zona de paz. En 1989 se produce la Declaración de Galápagos, que constituye el “Compromiso Andino como zona de Paz, Seguridad y Cooperación”; en 2002, surge el Compromiso de Lima: “Carta Andina para la Paz y la Seguridad”; y en 2004, los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela declaran una zona de paz andina.

En el año 2002, en el marco de la II Cumbre de presidentes de América del Sur, se establece la “Declaración de Suramérica como Zona de Paz”, consolidando subregionalmente procesos que ya estaban en funcionamiento desde décadas. La carta constitutiva y estatutos de UNASUR recogerán estos antecedentes y, en cada uno, reafirmarán

esta condición de zona de paz como un engranaje de la identidad en defensa y cooperación en seguridad subregional.

Los acuerdos mencionados de la CAN y MERCOSUR suponían medidas de cooperación como fomento de la confianza, transparencia y solución pacífica de controversias (ver Celi, 2014 en Niño Guarnizo (ed.), 2014).

Otros antecedentes importantes de convergencia en materia de seguridad se refieren a tratados fronterizos en las regiones amazónica, andina y en la Triple Frontera. De acuerdo con García Pinzón (2014), la Triple Frontera constituye una “zona gris” donde confluyen lo ilegal y lo legal amenazando la seguridad. En ese marco, la autora entiende que se produjo una serie de acuerdos para enfrentar las nuevas amenazas. El primero de ellos es en 1996, donde se constituye un Comando Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay, en el marco del “Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras”; sus objetivos eran principalmente la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. De los tres países, el único que habilitó la participación militar es Brasil.

En una reunión extraordinaria, en el año 1998, se acordará el “Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional” (Acuerdo 5/98). Su premisa básica, de acuerdo con Bartolomé (2002 citado en García Pinzón, 2014), es la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada. Un año más tarde, en el marco del Plan de Cooperación, se establecerá el “Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo”, que adquirirá mayor protagonismo luego de los atentados de NY de 2001, y se convertirá en grupo permanente.

En el año 2002 se genera un mecanismo de colaboración entre los Estados fronterizos y EE. UU. denominado “Mecanismo 3 más 1”, cuyo fin principal es el combate al

terrorismo y el crimen organizado. Este acuerdo es una respuesta a las presiones de EE. UU. sobre la Triple Frontera como “zona gris” y espacio de alojamiento de terroristas, amenazando con instalar presencia militar propia; los Estados de la región deciden acordar un mecanismo donde compartir información y actividades multilateralmente para evitar acciones unilaterales.

De acuerdo con un informe en 2006 de la Embajada estadounidense en Argentina, que permite dilucidar las diferencias entre los Estados suramericanos y el hegemónico, desde Paraguay, Argentina y Brasil las delegaciones “reafirmaron” que no fueron detectadas actividades de terrorismo operativo en la Triple Frontera (V Reunión Plenaria, Mecanismo 3 más 1, 2006).

Este mecanismo en colaboración, entre los tres Estados suramericanos más Washington, da muestras de herramientas de asociación con la potencia hegemónica, pero no ya de subordinación automática, logrando los tres países frenar mediante actuación conjunta cualquier avasallamiento de la decisión.

En la frontera amazónica entre Perú, Colombia y Brasil, al norte de dicha selva, confluyen tres ciudades (Leticia, Tabatinga y Santa Rosa) que, si bien mantienen vínculos entre sí, al estar en medio del Amazonas se mantienen aisladas y alejadas de los centros urbanos de sus respectivos territorios nacionales. Esta es una zona estratégica donde se desarrollan megaproyectos de infraestructura vial, energéticos, extractivos, entre otros. A instancias de Brasil, se producirá un acuerdo tripartito para el control de esas fronteras denominado “Organización del Tratado de Cooperación Amazónica,” donde la seguridad y la defensa constituyen pilares esenciales (García Pinzón, 2014: 245).



De acuerdo con la autora, en el trapecio amazónico confluyen tres fuentes de inseguridad que serán priorizadas de forma distinta por cada uno de los Estados y de las organizaciones de la sociedad civil allí presentes: nuevas amenazas como crimen organizado y narcotráfico; presencia militar extra regional (EE. UU. y sus bases en Colombia y Perú); prácticas agrícolas, forestales y extractivas que amenazan el medio ambiente. De todos modos, los acuerdos se centran principalmente en el control de los actores ilegales con énfasis en operaciones de tipo militar; no se han llevado a cabo medidas sustantivas y las principales acciones las ha tomado Brasil, mayormente militarizando las fronteras e instalando dispositivos de vigilancia. Por último, esta zona se ha incluido como uno de los ejes de la iniciativa IIRSA para construir infraestructura que permita efectuar un corredor bioceánico a través de la Amazonía.

Diferente es el caso de la frontera andina entre Bolivia, Perú y Chile, donde la cooperación principalmente es descentralizada y subnacional. Por otra parte, el principal factor de inseguridad allí serían las cuestiones fronterizas tradicionales no resueltas entre delimitaciones territoriales, aun cuando existen inseguridades generadas por las nuevas amenazas, especialmente el crimen organizado. No existen acuerdos trilaterales a nivel de los Estados nacionales, sino una serie de acuerdos bilaterales; las principales medidas las ha llevado a cabo Chile, con acciones de militarización de su frontera norte (García Pinzón, 2014: 250).

En términos de avances de cooperación en seguridad y defensa bilaterales, podemos señalar que entre Argentina y Chile, el último de los acuerdos, del año 2006, prevé una fuerza binacional de paz denominada “Cruz del Sur” que, entre otros mecanismos de transparencia y cooperación militar, muestra los parámetros de evolución en las relaciones entre ambos. Esta fuerza de paz conjunta viene a

institucionalizar una relación de cooperación en materias de defensa y seguridad de al menos una década, fueron renovadas sus funciones en el año 2010 creando un Grupo Bilateral de decisión política.

Brasil y Argentina, además de acuerdos de complementación en fabricación y tecnología militar, constituyeron acuerdos para Grupos de Trabajo Conjuntos de las Fuerzas Armadas de ambos países con una serie de encuentros periódicos, ejercicios conjuntos, cursos, visitas, etc. Se han efectivizado estos mecanismos. En el año 2008 firmaron una serie de alianzas de cooperación e integración en el campo nuclear con fines pacíficos que, sin embargo, incluyen el enriquecimiento de uranio. Brasil, bilateralmente, ha producido asociaciones de inversión para equipamiento militar con Argentina, Chile y Perú (Battaglino, 2008).

Por su parte, los Estados miembro del ALBA, en simultáneo (año 2012), se retiran del TIAR dejando de participar de este acuerdo de defensa colectiva hemisférica, en consonancia con el alejamiento bilateral de Bolivia, Ecuador y Venezuela con respecto a EE. UU. Además, esta organización tiene prevista la creación de un Comité permanente de Defensa y Soberanía.

Antes de tratar la temática en el seno de UNASUR, resta mencionar la acción de la MINUSTAH bajo mandato de Naciones Unidas, liderada por Brasil, en Haití, que ha significado la participación conjunta de los Estados suramericanos en una misión de estabilización en el Hemisferio junto con otros pocos actores extra regionales. Los

países latinoamericanos participantes son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.<sup>39</sup>

En el marco de la participación en esa misión de estabilización, Argentina y Perú firmaron acuerdos, en 2008, para la creación de la Compañía de Ingenieros Binacional “Libertador Don José de San Martín”, orientada a la realización de obras de infraestructura en MINUSTAH. Por otra parte, en 2009, Chile y Ecuador acordaron la “Compañía Combinada de Ingenieros de Construcción Horizontal”, con proyección para acciones de infraestructura, que opera actualmente en Haití (Donadio, 2014).

El tratado constitutivo de UNASUR, que entrará en vigor en 2011, expresa parte de lo que se ha venido planteando a lo largo del libro en relación a América del Sur y su apego a determinados principios básicos del sistema internacional westfaliano. En el preámbulo, los Estados parte ratifican como fundamentos: “irrestringido respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados”; además, recalcan autodeterminación de los pueblos, democracia, paz, solidaridad, cooperación, “derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes”, desarrollo sostenible (UNASUR, Tratado Constitutivo en sitio oficial).

Afirmarán, como primera determinación, construir una identidad y ciudadanía suramericana; luego, un espacio integrado en lo político, económico, ambiental, cultural, energético y en infraestructura. Inmediatamente después, establece que esta integración de América del Sur se constituye para contribuir al “fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe” (Ibíd. 7). Integración mul-

---

<sup>39</sup> Para ampliar información sobre todos estos temas ver: Benítez Manaut, Diamint y Celi (2009) en Mathieu y Rodríguez Arredondo (editores) (2009); Cardinale (2011) en Altavilla [et. al.] (2011).

tidimensional, búsqueda de identidad común, sin negar la pertenencia mayor como comunidad de destino a la “Patria Grande”: podríamos definir a UNASUR como una organización “concéntrica” y con una visión desde la Periferia frente al Centro como “identitaria”.

Aparece ya en el preámbulo, luego será ampliado como principio rector en un Protocolo Adicional, el compromiso con la democracia y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

El objetivo declarado de la organización es construir en forma participativa y consensuada “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente” (UNASUR, Tratado Constitutivo: 9). Como objetivos específicos pueden resaltarse: el fortalecimiento del diálogo político y la organización como espacio de concertación; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión; la integración energética; el acceso universal a la educación y la erradicación del analfabetismo; la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; consolidar una identidad suramericana; acceso universal a la salud y la seguridad social; cooperación en cuestiones migratorias; integración industrial y productiva; proyectos comunes de investigación, innovación y producción tecnológica; promoción de la diversidad cultural y de la participación ciudadana.

En relación a las nuevas amenazas, el documento declara el objetivo de coordinación entre organismos especializados de los Estados “para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras

amenazas” (Ibíd. 12). Allí también se incorpora la coordinación política para el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva (incluidas las nucleares) y el desminado.

Con respecto a la *defensa*, se establece como objetivo el intercambio de información y experiencias; en el inciso siguiente, se afirma la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Fundamental es el tratamiento separado que va a dar la organización a las cuestiones de defensa y de seguridad, que ya aparecen esbozadas en el tratado constitutivo.

Se instituye que las decisiones serán tomadas por consenso y los órganos principales están compuestos por los poderes ejecutivos: el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Si bien el documento hace referencia a la participación ciudadana, no explicita cuáles serán los mecanismos para ella y lo define solo de manera general. Con UNASUR se evidencia el fuerte sesgo presidencialista de la cultura política subregional.

En el año 2008 se crea el Consejo de Defensa Suramericano, instituyéndose como una instancia de consulta, coordinación y cooperación en materia de *defensa* (UNASUR-CDS en sitio oficial). En sus principios establece que estará sujeto a los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas, de OEA, así como lo establecido en UNASUR.

Al enumerar esos fundamentos, reafirma los preceptos westfalianos ya mencionados. Por otra parte, asume como valor fundamental la autodeterminación de los pueblos. Ratifica la vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los DD. HH. y asume el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa (Ibíd. Artículo 3).

Los incisos que siguen, en el mismo artículo, son interpretados aquí como propios de las propuestas de *seguridad cooperativa*, dado que instituyen la promoción de la paz y la solución pacífica de controversias, el fortalecimiento del diálogo y el consenso en defensa mediante medidas de fomento de la confianza y la transparencia, asumen la plena vigencia del derecho internacional, reconocen la subordinación al poder civil de las instituciones de defensa, promueven la participación ciudadana en temas de defensa, reafirman la convivencia pacífica de los pueblos y rechazan la presencia o acción de grupos armados fuera de la ley que ejerzan la violencia. Esto último es un claro apoyo a los intereses colombianos y a las decisiones de seguridad de ese Estado, frente a la pérdida del monopolio de la fuerza legítima y su lucha contra grupos insurgentes y paramilitares o criminales.

Fundamental es, para lo analizado durante todo el libro, el inciso j) del Artículo 3: “Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones” (Ibíd. 2). Aquí los Estados suramericanos están asumiendo explícitamente un interés extra regional sobre sus recursos naturales y, por lo tanto, un riesgo a la autodeterminación sobre ellos, que se constituye en un componente esencial de la defensa subregional.

Entre los objetivos explícitos se estipula, en consonancia con lo que se ha venido acordando en toda América Latina durante décadas: “Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial” (UNASUR-CDS: 3).

Un objetivo importante para el objeto de estudio de este libro es la meta de “Construir una identidad suramericana en materia de defensa” que, a su vez, se propone que tome en cuenta las particularidades nacionales y

subregionales, contribuyendo a la unidad de América Latina y el Caribe. Con esto queda claro que la búsqueda de una mirada común en Suramérica para los asuntos de seguridad regional se proponía como uno de los fines de la integración; por lo tanto, se está asumiendo que esa identidad no existía para el año 2008 y que era necesario construirla.

El artículo 5 sobre objetivos específicos reafirma esta interpretación al establecer en su inciso a) “avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa” (Ibíd. 3). Entre otras cosas, ya mencionadas en los objetivos generales tendientes a la cooperación defensiva, se estipula la colaboración en el ámbito de la industria para la defensa, intercambio en materia de formación y capacitación militar, compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias y operaciones de mantenimiento de la paz de ONU. Otro punto central, que hace al fortalecimiento de los DD. HH. en la defensa, es el inciso k) del artículo 5, que propone promover la incorporación de una perspectiva de género en ese ámbito.

De acuerdo con Donadio (2014), es posible reconocer tres exclusiones del CDS: se descartó el Consejo como un posible órgano de seguridad colectiva; no comprende tareas de seguridad; no identifica adversarios comunes.

El Consejo de Defensa Suramericano constituyó, tal como comprendemos aquí, el indicador más importante de un incremento cualitativo de la autonomía regional en materia de seguridad internacional. Por primera vez en toda su historia, los mandatarios de América del Sur han tomado la *iniciativa en cuestiones de defensa* y seguridad común, institucionalizándolas en una organización, *sin injerencia* de EE. UU.

El análisis de su Estatuto constitutivo y actas subsiguientes permite dilucidar que es más significativo aún el proceso si consideramos que podría haber sido formulado sin contraponerse a los intereses estratégicos estadounidenses. De hecho, determinados puntos de estos documentos permitieron identificar intereses estratégicos propios de la región, alejados de la perspectiva hegemónica internacional, que se fueron mencionando *ut supra*.

Se identificó como central para una mirada crítica seguridad/derechos humanos que el CDS, destinado a la defensa, no incluyera la lucha contra el narcotráfico ni el crimen organizado. UNASUR generó un “Consejo Especializado en el Problema Mundial de las Drogas” (más integrador en el enfoque de la problemática) en el que no aparecen involucradas las FF. AA., donde se prevé un equilibrio entre políticas hacia la oferta y la demanda y donde se declara el respeto a los DD. HH. y las libertades fundamentales, reconociendo además la complejidad de toda la cadena involucrada en el fenómeno de las drogas (producción, demanda, distribución, etc.). Esta propuesta contrasta frontalmente con la estrategia tradicional estadounidense destinada al narcotráfico.

Es importante resaltar también que, dentro del esquema de coordinación y cooperación sobre el “problema mundial de las drogas”, se proponen políticas públicas a través del “desarrollo preventivo alternativo” y medidas de salud e inclusión social para trabajar sobre el área de la demanda. Por otra parte, en ningún momento se consigna a las drogas ilegales como amenaza a la seguridad.

Frente al crimen organizado o “delincuencia organizada transnacional”, UNASUR en su VI Cumbre de 2012 propondrá un enfoque desde la seguridad ciudadana. Nuevamente como toma de posición autónoma, frente a las propuestas hegemónicas a nivel hemisférico, la organización



establece un estatuto específico para la temática denominado “Estatuto del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.

Allí, al igual que en cada estatuto, se reafirman los principios internacionales ya mencionados en relación a la Carta Constitutiva de la organización. En el análisis de este documento particular, se resalta el principio de fomento de la inclusión social, la participación ciudadana y la equidad de género. De igual modo, se reconoce la *seguridad como un derecho* de los ciudadanos de la subregión, y una obligación de los Estados garantizarla.

Este componente es una clara propuesta autonómica que se aleja de los intereses de Washington: primero, porque enmarca el crimen organizado no como un “flagelo o pandemia” sino como un problema de seguridad ciudadana; segundo, porque a esta se la define como un derecho de los individuos y una obligación del Estado, en el marco del respeto a esos derechos; tercero, porque se prioriza como principio la inclusión social entendiendo que la exclusión, la pobreza extrema y la vulnerabilidad, más que amenazas a la seguridad, constituyen causas estructurales a ser abordadas desde el campo de los derechos y el desarrollo, como uno de ellos.

Si bien no se menciona el uso de las FF. AA. para enfrentar la delincuencia organizada transnacional, lo estipulado resulta suficientemente ambiguo y abierto a decisión de cada Estado como para hacer viable su utilización sin contravenir el acuerdo. El inciso e) del artículo 2 declara: “Respeto al derecho soberano de cada Estado miembro para identificar sus prioridades en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como para definir las políticas y medidas adecuadas para hacer frente a estos desafíos con-

forme a su ordenamiento jurídico” (UNASUR-DOT, Estatuto de creación, Artículo 2: 1 en sitio oficial), aclarando que debe ser en respeto del derecho internacional.

Si vemos la fecha de establecimiento de este Consejo, recordando el análisis del Capítulo V, es claro que las divergencias entre los miembros de la organización se habían acentuado y se hacen evidentes en sus documentos. De allí que aparezca esta especie de salvaguarda para decisiones nacionales, definidas más allá de los acuerdos regionales, como reconocimiento de proposiciones diversas frente a la problemática. El objetivo principal declarado del Estatuto es coordinar acciones, políticas y estrategias en relación a la delincuencia organizada en el marco de la promoción de la seguridad ciudadana. Tampoco aquí se mencionarán las FF. AA. como actores. Entre los puntos estipulados para la coordinación de políticas públicas, resaltamos el siguiente: “Promover una cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia, para aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a las diferentes formas y manifestaciones de la Delincuencia Organizada Transnacional”, especificando que sea en el marco de compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros y de los mecanismos implementados por el Consejo (Ibíd: 3).

De todos modos, al hacer énfasis en los casos nacionales particulares y las medidas singulares de cada Estado, está claro que la utilización de las fuerzas militares no se condena y se acepta implícitamente.

Para estipular los avances concretos, se puede resaltar que, desde 2010, los miembros de UNASUR realizaron ejercicios militares conjuntos, que se han implementado mecanismos de información para transparentar decisiones nacionales sobre defensa, políticas contra el crimen organizado y hacia la seguridad pública. En ese sentido, la publicación de los Libros Blancos es un instrumento

importante como medida de transparencia y medidas de fomento de la confianza; las reuniones de Ministerios de Defensa y agentes habilitados y/o la Seguridad pública también se han implementado.

En general, se han firmado bilateralmente varios acuerdos entre los Estados miembro del CDS para cooperación en defensa, se han ampliado acuerdos y se han firmado tratados para la cooperación en investigación y desarrollo tecnológico militar y en comunicaciones (ver Donadio, 2014).

A continuación, reproducimos un cuadro donde se consignan los ejercicios militares conjuntos realizados entre Estados de América del Sur hasta el 2008:

**Tabla 2. Ejercicios militares conjuntos de la región hasta 2008/09**

País	Nombre del ejercicio	Objetivo	Fecha
<b>Entre Estados suramericanos</b>			
Argentina - Chile	Aurora Austral II	Aumentar lazos de confianza.	2008
Argentina - Chile	Operativo Solidaridad	Catástrofe natural	Anual
Argentina - Chile	Águila III	Restablecer la paz en zona de conflicto	
Argentina - Brasil	Fraternal	Ejercicio naval	Desde 1978
Argentina - Brasil	Operación Guaraní		2008
Argentina - Paraguay	Sirena	Operativo naval y terrestre	Desde 1980

Argentina – Uruguay		Diversas operaciones navales	Desde 1978
Argentina – Uruguay	Operación Ceibo		2008
Brasil – Argentina	Ejercicio Duende	Entrenamiento entre ambos Ejércitos	2004
Brasil – Argentina	Ejercicio SACI	Entrenamiento de Ejércitos	2004
Brasil – Paraguay	Ninfa	Maniobras navales y terrestres	Desde 1980
Brasil – Bolivia		Policías y fuerzas armadas de ambos países	Enero-Febrero 2009
Brasil	Operativo Frontera Sur II	Adiestrar tropas para el combate a actividades ilegales en la zona.	Octubre 2008
Chile – Argentina	Integración	Ejercicio bilateral entre unidades de combate de las respectivas Armadas	Desde 1998
Chile – Argentina	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Chile – Brasil	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Chile – Colombia.	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile – Ecuador	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país

Chile - Perú	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Venezuela - Brasil	Venbra	Tareas de detección, identificación, interceptación de vuelos ilícitos	Cada dos años (2008)
<b>Entre Estados suramericanos y otros</b>			
Argentina - EE.UU.	Gringo - Gaucho	Ejercicio con el portaaviones USS George Washington	2008
Argentina - Brasil - Chile - Venezuela - Francia	Cruzeiro do Sul IV.	Argentina no participa con las aeronaves pero sí en la planificación	Enero 2009
Brasil - Chile - Venezuela - Uruguay - Francia.	Cruzex		
Argentina-Chile - Brasil - EE.UU.	Salitre	Operación aérea	
Comando Sur	Operativo Cabañas	Operación de mantenimiento de paz de la ONU	Desde 1970
Argentina - Brasil - EE.UU. - Uruguay	Unitas- Fase Atlántico	Ejercicio de las armadas de estos países	Desde 2000
Chile - Colombia - Ecuador - Perú - EE.UU.	Unitas - Fase Pacífico	Ejercicio de las armadas de estos países	Desde 2000
Chile - EE.UU. - Canadá - Francia - UK	Team Work South	Ejercicio naval multinacional	Desde 1995

Chile - Australia - Canadá - EE.UU. - Gran Bretaña	Marcot	Ejercicio naval multinacional organizado por la Armada de Canadá	Desde 1994 Chile
Chile - Comando Sur	Panamax	Ejercicio de interoperatividad para la protección del Canal Panamá.	Desde 1993 Chile
Chile - Estados Unidos	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - Francia	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - Corea	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - Suecia	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - España	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Venezuela - Holanda	Ven-Hol "Open Eyes 2008"	Ejercicios aeronavales	2008
Venezuela - Federación de Rusia	Venrus 2008	Ejercicios de reaprovisionamiento de cargas y combustible, de comunicación, de intercambio de aeronaves, de defensa antiaérea y de maniobras antiterroristas	2008

Fuente: Emmanuel Ferrario. Reproducido en Benítez Manaut, Diamint y Celi (2009: 10)

Tomando los ejercicios combinados bilaterales del año 2013 se pueden consignar los siguientes: Brasil-Canadá: Ejercicio Passex; Brasil-Bolivia: Ejercicio Brasbol que incluye adiestramiento e intercambio de información entre las armadas; Brasil-Paraguay: dos ejercicios Parba III de FF. AA. en sus tres aristas y ejercicios de Acción Cívica y Social; Brasil y Argentina: realizaron durante 2013 tres ejercicios combinados Duende, Fraterno XXXI y Passex; Argentina-Uruguay: Ceibo; Argentina-Chile: tres tipos de ejercicios Cruz del Sur II, Inalaf VIII, Viekearen XIII; Perú- Brasil: ejercicio Braper; Perú-Chile: ejercicio Neptuno; Perú-Ecuador: dos prácticas Búsqueda y Rescate marítimo, Passex I y II (ver Donadio, 2014).

Para caracterizar los ejercicios multilaterales de los últimos tres años bajo análisis, reproducimos el siguiente cuadro del *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe* de Resdal (Ibíd.):

**Tabla 3. Ejercicios conjuntos en la región en 2012/2014**

EJERCICIOS	FUERZA	INTEGRANTES
IBSAMAR III (2012)	Armada	Brasil, India y Sudáfrica.
ASPIRANTEX (2013)	Armada	Argentina, Brasil y Uruguay.
ACRUX VI (2013)	Armada	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.
Cooperación II (2013)	Fuerza Aérea	Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay

Angel Thunder (2013)	Ejército, Armada, Fuerza Aérea	Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos y Singapur.
HONCOLGUA II (2013)	Fuerzas Aéreas	Colombia, Guatemala y Honduras
UNITAS LIV (2013)	Armada	Alemania, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Jamaica, México, Panamá, Perú, Reino Unido y República Dominicana.
Felino (2013)	Ejército, Armada, Fuerza Aérea	Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental.
BRACOLPER (2013)	Armada	Brasil, Colombia y Perú
PANAMAX (2013)	Armada y Ejército	Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y República Dominicana.
Maple Flag 46 (2013)	Fuerzas Aéreas	Alemania, Bélgica, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Países Bajos, Reino Unido y Singapur.



RED FLAG (2013)	Fuerzas Aéreas	Alemania, Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, Francia, Israel, Italia, Japón Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia, Turquía y Venezuela.
Cruzex Flight VI (2013)	Fuerza Aérea	Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.
FAHUM (2014)	Ejército, Armadas, Fuerzas Aéreas	Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
Angel Thunder (2014)	Fuerza Aérea	Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Francia, México, Nueva Zelanda, Pakistán, Perú, Reino Unido, Singapur, Suecia y Uruguay.
RIMPAC (Rim to the Pacific c)(2014)	Armada	Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Estados Unidos, Gran Bretaña, Filipinas, Francia, Holanda, India, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Singapur, Tailandia y Tonga.
CARIBEX (2014)	Armadas	Brasil, Guyana, Guyana Francesa, y Surinam.

IBSAMAR IV(2014)	Armada	Brasil, India y Sudáfrica.
Salitre (2014)	Fuerza Aérea	Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos y Uruguay
Cooperación III (2014)	Fuerza Aérea	Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
Pamparex (2013)	Armadas	Argentina. Brasil y Uruguay.

Fuente: Donadio (2014) en [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

Desglosar las coordenadas de ejercicios conjuntos entre FF. AA. es de utilidad para contrarrestar algunas afirmaciones y acuerdos realizados en las instancias de integración y, por otro lado, para revelar en la práctica algunas posturas contradictorias de los Estados suramericanos así como confirmaciones de tendencias que se venían mencionando.

Argentina, en relación a la participación en prácticas combinadas en las que participe EE. UU., ha mantenido una constante en cuanto al número de ejercicios realizados en ambos períodos de tiempo mencionados. Hay una diferencia cualitativa con respecto a los años anteriores en el último cuadro: ya no aparece participando en ejercicios bilaterales con la potencia hegemónica. Por otra parte, salvo con Francia y Estados Unidos en adiestramientos multilaterales, el país del Cono Sur no cuenta con prácticas

bilaterales con potencias extranjeras extra continentales y su mayor foco de ejercicios es con países de la subregión y, más específicamente, limítrofes: Brasil, Chile y Uruguay.

Brasil es claramente, como se señalara en capítulos anteriores, el actor con relaciones internacionales más diversificadas. Las prácticas militares realizadas dan muestras de la creciente vinculación con otros continentes, dados sus ejercicios con África, entre los IBSA (con Sudáfrica e India) y con Estados europeos en sus adiestramientos multilaterales. De igual modo, con el subcontinente y con Suramérica, en particular, es el Estado que cuenta con ejercicios combinados más diversificados tanto multilaterales como bilaterales. Pueden interpretarse estos gráficos como emblema de sus objetivos de política exterior: un Brasil de alcance global, con primacía regional y liderazgo entre pares. Más allá de su interés por la creación de UNASUR y el CDS, es claro que la subregión es una plataforma de despegue para su posición en el resto del mundo, no una prioridad determinante. En relación a EE. UU., es manifiesto que Brasil es un actor de peso para la potencia; de hecho, si analizamos los ejercicios conjuntos, Brasil está prácticamente en todos los desarrollados por Washington con actores regionales e internacionales: el único de esos adiestramientos donde no participa Brasil es aquel orientado estrictamente a las relaciones en el Pacífico. Se reafirma entonces lo planteado en páginas previas: Brasil puede tener una oposición limitada o acciones autónomas respecto al poder hegemónico pero nunca presenta un desafío.

Chile es otro caso a resaltar. Se mencionaba en el capítulo anterior que este país del Pacífico mantiene una visión más cercana a la potencia hegemónica y que su participación en instancias regionales estaba orientada desde una lógica “poligámica”, donde la integración con sus vecinos

no es más que una posibilidad, entre muchas otras, frente al mercado global. Si observamos las participaciones en ejercicios combinados, Chile participa de todas las convocatorias realizadas por EE. UU., siempre con aliados de largo tiempo de la Casa Blanca como Corea del Sur, Singapur o Gran Bretaña, y no tiene ejercicios multilaterales o bilaterales con actores incómodos para la potencia. Mantiene una tradición de prácticas militares con Argentina, con muchos de los vecinos suramericanos y es, además, uno de los pocos Estados de la subregión que cuenta con adiestramientos con Colombia.

La postura de Colombia frente a la subregión queda revelada en este mapeo de ejercicios combinados. No participa de ejercicios bilaterales, salvo con Chile, y hasta el año 2008, el resto de sus participaciones se realizan multilateralmente con los vecinos, siempre en aquellos adiestramientos donde también estuviera presente EE. UU. Una excepción, en el año 2013, lo constituye un ejercicio combinado trilateral con Brasil y Perú; es de remarcar que la mayoría de las prácticas bilaterales la realiza con Estados centroamericanos y caribeños, precisamente, donde están consolidados los acuerdos en seguridad con EE. UU. de los que Colombia participa.

Por su parte, Venezuela, con su retórica anti-imperialista y sus acusaciones de intentos de desestabilización por parte de Washington, especialmente luego de la muerte de Chávez, aparece según estos esquemas participando en ejercicios conjuntos multilaterales con la potencia del norte en más de un adiestramiento. Por otro lado, son escasas sus participaciones en prácticas bilaterales con sus pares suramericanos y es dable destacar los ejercicios combinados con Rusia y Holanda en 2008; con Rusia además mantiene una serie de acuerdos para provisión de armamentos.

Otro dato relevante es la escasa participación de Paraguay y Bolivia en ejercicios conjuntos tanto multilaterales como bilaterales. De allí que sea relevante la decisión de ambos países de ingresar a la MINUSTAH en Haití, porque es una forma de incorporarse a las acciones militares realizadas con sus pares subregionales.

Citaremos, de igual modo, la publicación de Libros Blancos sobre políticas y programas de defensa, porque permite visibilizar los aportes efectivos a generar medidas de confianza mutua, como componente primero de cualquier seguridad cooperativa, tal como lo define UNASUR en sus objetivos.

Argentina, en la década bajo estudio, publicó su Libro Blanco de la Defensa en 2010; Bolivia, en el año 2004; Brasil, en 2012; Chile, en 2002 y 2010; Colombia no publicó su Libro Blanco pero sí una serie de directrices en seguridad y defensa en los años 2003, 2007, 2010 y 2011; Ecuador, por su parte, hará algo similar publicando directrices de seguridad en 2006, 2008, 2011 y 2014; Paraguay hizo público su Libro Blanco en 2013; Perú, en 2005, y Uruguay publicará sus estrategias de seguridad en 2014 (Donadio, 2014).

Con respecto a la transparencia e información, más allá del logro de interoperabilidad entre las fuerzas proporcionado por los ejercicios combinados, es claro que en esto hubo una tendencia común en la subregión a valorar la importancia de brindar información pública para la democracia y la integración. Sin embargo, de acuerdo con el Atlas elaborado por RESDAL, hubo una merma de la presentación de este tipo de documentos informativos, tanto en Naciones Unidas como en OEA, a partir del año 2008 (ver Donadio, 2014).

Otro componente a señalar es la creación, en 2009, del “Centro de Estudios Estratégicos” en el marco del CDS, cuyo principal objetivo es contribuir a la construcción de una mirada común y propia acerca de la defensa y las principales estrategias de la subregión.

Lo interesante de este Centro de Estudios es que cubre la expectativa de participación de otros sectores en la planificación política y militar para la defensa y la seguridad regional, ya que supone investigaciones no solo estratégicas sino también científicas, incluyendo publicaciones, jornadas y reuniones académicas. Además, ha realizado sistematizaciones de la información de los países miembro en defensa y las ha puesto a disposición pública como, por ejemplo, el Registro de Gastos Agregados Regionales en Defensa. En su plan de trabajo para el año 2013, resaltan como indicadores en el logro de un pensamiento estratégico suramericano: el Estudio para Modelo de Aplicación de la Metodología de Inventario Militar, como una forma de unificar criterios para la transparencia militar y los modos de informarlo públicamente; la creación de una Matriz Regional de Factores de Riesgo, Desafíos y Amenazas a la Seguridad regional que pueda dar cuenta de esa visión común; también en la identificación conjunta de los peligros a los que se enfrenta la subregión (Disponible en sitio oficial).

Ahora bien, revisadas las instancias de integración y acuerdos, es posible considerar un proceso lento de creación de parámetros comunes para la defensa, una fuerte presencia de actores extrarregionales en las opciones de ejercicios combinados e interoperabilidad de fuerzas militares, escasas instancias de acciones colectivas de todos los miembros de UNASUR –significativo es el caso de las Guayanas (Suriname y Guyana), que solo han tenido ejercicios conjuntos con Brasil– primando las instancias bilaterales

o trilaterales entre los actores estatales. Lo mismo puede alegarse para los acuerdos concretos en materia de industria militar, investigación, comunicación, tecnologías aplicadas a lo militar, etc.: muchos de ellos se dan entre Estados, bilateralmente y no multilateralmente.

En relación a la *seguridad pública*, debe destacarse la cooperación en el ámbito de Ameripol, instancia que surge en 2007. Se autodefine como una “comunidad de policías de América” y tiene como meta principal la cooperación hemisférica en cuestiones científico-técnicas, capacitación, intercambio de información y asistencia judicial. Básicamente se constituye en una instancia de lucha contra el crimen organizado; no es casual que surja en 2007, luego de que Estados Unidos declare como principal amenaza hemisférica ese “flagelo”. Participan como observadores una serie de organizaciones regionales/hemisféricas y Estados extra continentales europeos. Está integrada por treinta cuerpos policiales, entre los cuales participan todos los Estados suramericanos (excepto Venezuela) e inclusive, sorprendentemente, Cuba.

Con respecto al Consejo de Seguridad Ciudadana de UNASUR, su primera reunión se realizó en agosto de 2013. Hay que señalar, entonces, la lentitud de los procesos internos de la organización y la brecha que existe entre las declaraciones y los hechos concretos. Casi un año después de su creación, se estableció un Plan de Trabajo 2013-2017, con 137 acciones concretas, destinadas a los tres grandes campos del Consejo: seguridad, justicia y acciones coordinadas contra el crimen organizado.

Más allá de lo discursivo y de los objetivos declarados de acordar posturas comunes en instancias de integración multilateral, los Estados subregionales priorizan sus decisiones individuales y el fortalecer su capacidad soberana particular, sin miramientos hacia la autonomía

efectiva que solo puede alcanzarse de manera regional. En los hechos, es muy difícil ver llevadas a la práctica las declaraciones realizadas en el marco de UNASUR en cumplimiento de los objetivos propuestos. Desde mediados de la década pasada participan en cooperación policial hemisférica, pero no han consolidado un proceso similar subregional.

El Consejo volvió a reunirse en octubre de 2013, firmando el “Compromiso de Buenos Aires” orientado al fortalecimiento de la cooperación contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Allí, en general, se hace referencia a: intercambio de información, efectuar análisis de la situación particular de cada Estado, intercambiar experiencias, crear una base de datos y un manual de buenas prácticas, organizar programas de capacitación, entre otros (ver sitio de prensa oficial de Presidencia argentina año 2014).

Muchos expertos definen al CDS como un foro, es decir, una instancia para el debate de los principales problemas a enfrentar, las políticas llevadas a cabo por cada Estado y perspectivas regionales (ver Bartolomé, 2013; Guedes de Oliveira y Domínguez Ávila, 2013; Bertonha, 2012). Con ello, aquí se quiere significar que no se trata de una instancia de cooperación más profunda, donde se tengan en cuenta a futuro órganos de decisión supranacional o establecimiento conjunto de normas y programas regionales, sino que puede entenderse este espacio de diálogo para la concertación como más cercano a propuestas de seguridad cooperativa tradicional. Lo mismo puede alegarse del Consejo en materia de Seguridad Ciudadana, donde el plan de acción propone intercambio de información, debate sobre buenas prácticas, entre otros



mecanismos, pero ninguno está orientado a articular de manera definitiva una instancia subregional común y centralizada en un programa multilateral.

En ningún espacio regional de Suramérica se prevé una integración más profunda donde el Estado nacional no tenga el rol privilegiado y la decisión última dependa de cada poder ejecutivo. Se interpreta aquí que los discursos y las declaraciones no se traducen en prácticas colectivas, permaneciendo la divergencia de intereses. En palabras de Tokatlián (2015), las potencialidades de la región, especialmente de UNASUR, no se evidencian en los hechos ni en interpretaciones efectivamente comunes, no hay una epistemología compartida de defensa y de seguridad que garantice una región con políticas y programas colectivos concretos; no existe una cultura estratégica conjunta.

El acuerdo más importante en su efectivización –y donde UNASUR ha tenido protagonismo– es en la defensa de la democracia y la paz. Cada vez que se presentó algún tipo de crisis interna o externa, la organización respondió tratando de conducir al diálogo, al acuerdo diplomático o garantizando la continuidad de mandatos constitucionales. Definitivamente, este parecía ser el activo esencial del proceso de integración, aún con su “desaceleración”.

Estas consideraciones habilitan la introducción del segundo apartado, donde se analizarán algunos de los puntos particulares de los Estados que permiten inferir divergencias y fragmentaciones subregionales que, interpretamos, están en el trasfondo de las imposibilidades de articulación multilateral subregional.

## 6. 2. Divergencias entre los Estados de América del Sur. Particularidades de casos emblemáticos

Iniciamos el apartado aceptando la afirmación de Bertonha (2012) acerca de la polarización en la región de las interpretaciones sobre el rol de las FF. AA. en el plano interno y las definiciones intermésticas, frente a la separación defensa y seguridad clásica de acuerdo con el escenario de que se trate. Por otra parte, estas diferencias permitirán analizar el grado de criminalización de determinados sectores sociales, generalmente vulnerables, y las acciones de abordaje frente a problemáticas como el narcotráfico, el crimen organizado o la delincuencia urbana. El indicador principal será el rol asignado a las FF. AA. a nivel interno: cuánto, cómo y por qué algunos Estados de la región incorporan esta modalidad.

Brasil, por ser el actor estatal más importante de la subregión y por su iniciativa en la creación de un foro de concertación en defensa, será objeto de análisis en primer lugar. Luego abordaremos en el caso de Argentina, sus políticas de defensa; en tercer lugar, nos abocaremos a revisar las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia por ser ampliatorias de derechos y originales en el mundo. Por último, intentaremos comparar las políticas de defensa y seguridad de ambos países andinos en relación a sus cartas magnas.

En 2008 se presenta la primera Estrategia de Defensa Nacional brasileña de forma pública, hecho que el mismo Ministro de Defensa definió como “histórico”. Fue revisada en 2012 y esto constituye la actual base de políticas de defensa y seguridad.

La nueva Estrategia Nacional de Defensa (END) fue pensada para el mediano y largo plazo, considerando diferentes dimensiones en su formulación, no solo las militares. Ha implicado una articulación importante entre distin-

tos niveles de la administración pública nacional; excede lo meramente defensivo y se extiende a temas vinculados a ella como educación, ciencia y tecnología, desarrollo, infraestructura, además de mencionarse como “inseparables” las estrategias de defensa nacional y de desarrollo nacional (Saint Pierre, 2009).

Su principal objetivo es modernizar la estructura nacional de defensa actuando sobre tres ejes: reorganización de las FF. AA., reestructuración de la industria brasileña de defensa y política de composición de los efectivos de las fuerzas militares. A esto se le suma el abordaje y promoción de tres sectores decisivos para la defensa nacional: cibernética, sector espacial y energía nuclear (Ministerio de Defesa do Brasil, END, 2008, sitio oficial).

La END define al país como pacífico, y reafirma los principios constitucionales e internacionales de no intervención, defensa de la paz y solución pacífica de controversias. Luego, enumera una serie de principios entre los que destaca y remarca insistentemente la “independencia nacional”, la capacitación tecnológica autónoma especialmente en áreas sensibles, la democracia, la democratización de oportunidades de participación ciudadana (entre las que se mencionan derechos de primera, segunda y tercera generación). Además, expresamente define a Brasil como un país sin enemigos.

Entre sus directrices se mencionarán solo aquellas más significativas para este estudio: 1. La estrategia se propone *disuadir* cualquier concentración de fuerzas hostiles en sus fronteras terrestres, marítimas y uso de su espacio aéreo; 2. Las FF. AA. estarán organizadas en base al trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia; 3. Desarrollar capacidades de movilidad estratégica para responder rápidamente a cualquier agresión o amenaza; 4. Fortalecer tres sectores de importancia estratégica (cibernética,

nuclear y espacial) para lograr flexibilidad, precisando que la energía nuclear solo es de uso pacífico; 5. Destaca la subordinación de las FF. AA. al poder civil, e implica también una reorientación de las posiciones de las fuerzas militares para responder a las preocupaciones de defensa principales que son el Norte, el Oeste y el Atlántico Sur; fundamental es la directriz de “priorizar la región amazónica”. Tal como se expresa en el propio documento:

Brasil será vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonia brasileña. Rechazará, por la práctica de actos de desarrollo y de defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones al respecto de preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonia. (END, 2008: 15)

Aclara que no aceptará que organizaciones o individuos sean instrumentos de intereses foráneos que busquen debilitar la soberanía de Brasil sobre la región: “Quien cuida de la Amazonia brasileña, a servicio de la humanidad y de sí mismo, es Brasil” (EDN, 2008: 15).

Otro elemento vital de la estrategia es desarrollar y fortalecer las capacidades de movilidad y logística, unidas a las de flexibilidad, y se pretende así que las fuerzas convencionales “cultiven” atributos de fuerzas no convencionales, especialmente aplicables en la selva amazónica. Sobre esto la END aclara: “en el modo de hacer la guerra, cada vez más caracterizada por extrema flexibilidad”. Se pretende como objetivo “desvanecer el contraste entre fuerzas convencionales y no convencionales” (Ibíd. 16).

Se vuelve más comprensible la preocupación del gobierno brasileño por reforzar y garantizar su seguridad en la región amazónica si tenemos en cuenta que Brasil tiene fronteras amazónicas extensas con Venezuela, quien es percibido como hostil por EE. UU. (más aún a partir de sus acuerdos militares con Rusia); que tiene amplios

límites territoriales con Colombia, cuyo conflicto interno involucra a los países vecinos, por la expansión regional de las actividades de narcotraficantes, guerrillas y paramilitares hacia el interior del Amazonas y que, a su vez, el Estado colombiano cuenta con bases militares operativas de EE. UU. que ejercen vigilancia sobre el área selvática. Si a esto sumamos el descubrimiento reciente de petróleo en la plataforma marítima continental brasileña y el número creciente de efectivos militares estadounidenses entrenando o con fuerte presencia en Paraguay y las bases del Pentágono en Perú, se hace notorio que el territorio amazónico brasileño está rodeado por intereses y controles que, desde la mirada de Brasilia, ponen en jaque la soberanía del país sobre la zona y vuelven necesaria la preparación en el uso no convencional de sus fuerzas militares.

Refuerza este análisis el considerar que un área como el Amazonas cuenta con recursos estratégicos claves para el siglo XXI como agua, diversidad biológica, minerales, entre otros, y carga, a su vez, con las presiones internacionales por declararla “patrimonio de la humanidad” y retirar así la soberanía de los países suramericanos sobre ella. De allí que Brasil, en su END, expresamente aclara que solo ese país, en ejercicio de su soberanía, cuida la Amazonía brasileña aún para la “humanidad”. Aunque el gigante suramericano afirma que no tiene enemigos, el supuesto en relación al Amazonas y la necesidad de tácticas de contrainsurgencia está relacionado con la hipótesis de una invasión de un poder militar mayor en esa región; es decir, en una lectura geoestratégica, no descarta la penetración o injerencia armada de EE. UU. en ese espacio soberano. En ese marco es que se da el aumento de la presencia militar brasileña en zonas de frontera amazónicas, los acuerdos

de cooperación con sus vecinos en el Trapecio y el despliegue de un sistema de vigilancia y radarización denominado SIVAM.

De acuerdo con Saint Pierre (2009), la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 no se dirige a un enemigo identificado, sino que orienta la defensa hacia las nuevas amenazas y la protección de recursos claves para el desarrollo del país (biodiversidad, energía, agua).

También aparecen enumeradas las amenazas que se esperan para el siglo XXI, entre ellas: conflictos por el agua dulce potable, disputas por áreas marítimas, por fuentes energéticas y el predominio aeroespacial (Saint Pierre, 2009).

Dos elementos sensibles a considerar son, por un lado, la utilización de las fuerzas militares en tareas de orden interno y, por otra parte, la integración con América del Sur. Tal como aparece expresado en la END bajo análisis, las capacidades de sus fuerzas deben contemplar misiones de mantenimiento de la ley y el orden como lo estipula la Constitución. No puede ser utilizado como poder de policía a nivel interno, pero sí se advierte su participación cuando el Estado no logra garantizar la paz pública (END: 17).

Basta recordar las intromisiones que hicieron las FF. AA. en las favelas de Río de Janeiro alegando luchar contra el narcotráfico, la intervención realizada en Sao Paulo contra el crimen organizado, o, más recientemente, la preparación de escuadrones militares especiales para la seguridad durante el mundial de fútbol, para tener en cuenta que la utilización de estos mecanismos no es extraordinaria.

Para la garantía de derechos, la intromisión de militares en el orden interno en Brasil resulta, por lo menos, complicado. Tal como mencionamos, el estamento militar es una de las elites del país, es decir que es uno de los

grupos con poder e influencia suficientes para definir consensos en las políticas públicas. Históricamente, ha sido uno de los actores claves para definir las políticas de Estado de largo plazo.

Resulta significativo y simbólico, a la hora de dar cuenta del nivel de importancia política que tiene el estamento militar en Brasil, que hasta 1999 no existió un Ministerio de Defensa que unificara las políticas de defensa, encuadrado en las estructuras estatales democráticas y, por tanto, a cargo de un ministro civil; además, tampoco existía un centro de comando militar unificado de las fuerzas; cada uno de los tres sectores militares establecía sus políticas a seguir, sus necesidades, y negociaba con el resto de las fuerzas y con el gobierno de turno sus intereses.

El respeto constitucional de las FF. AA. ha sido producto de negociación y garantía de importantes prerrogativas para las tres fuerzas. Son estas las que frenan la profundización institucional de los procesos de integración, donde se encuentra inmerso Brasil, por el fuerte componente nacionalista con que se identifican. Cualquier margen de recorte de autonomía para el país es entendido como pérdida de poder y soberanía en el plano regional e internacional. Son esas Fuerzas Armadas, con una tradición de subordinación al poder político constituido débil, las que se utilizan en tareas de orden social.

Sin embargo, más allá de las reticencias ante cualquier cesión soberana del estamento militar, la END establece entre sus directrices estimular la integración de América del Sur y menciona el CDS.

Con respecto a la autonomía en la tecnología industrial para la defensa, destacamos los acuerdos firmados en 2008 entre Brasil y Francia con fines estratégicos para la transferencia de tecnología en armamentos de punta como submarinos nucleares y aviones de combate. También ha

realizado acuerdos con empresas militares para el desarrollo de misiles desde Brasil: el convenio contempla transferencia de tecnología, entrenamiento y prácticas; la empresa es sudafricana y se enmarca dentro de los acuerdos IBSA para cooperación Sur-Sur. En 2012 se realizó un acuerdo similar con Suecia, que incorpora transferencia de tecnología para la fabricación de aviones.

En la revisión de 2012 sobre la Política Nacional de Defensa y la END, ya bajo la presidencia de Roussef, pueden identificarse algunos cambios más allá de las continuidades generales.

En primer lugar, en su introducción el documento define las políticas y estrategias de defensa para amenazas esencialmente externas; se declara como sustentada en principios constitucionales y alineada con las directivas de política exterior brasilera que se orienta a la solución pacífica de controversias, el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, el refuerzo del multilateralismo y la integración suramericana (Ministerio de Defesa, 2012: 11 en sitio oficial).

En dicho documento, que unifica ambas directivas, la seguridad se define en términos multidimensionales y se incluyen en su definición los campos político, militar, económico, psicosocial, científico-tecnológico y ambiental. Define, y diferencia, seguridad y defensa de la siguiente manera:

- I. Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais; e
- II. Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (Ibíd. 15)



Más cerca en el tiempo, es claro cómo se ha adoptado en la concepción brasileña la visión hegemónica de la seguridad, pues ambas aristas aparecen como un continuo: se habla de amenazas manifiestas y *potenciales*, se reafirma que las FF. AA. actúan frente a riesgos “preponderantemente” externos, perpetuando su utilización al interior del territorio nacional. Aun cuando menciona los derechos ciudadanos y su respeto, es difícil pensar cómo serán respetados si se consideran amenazas potenciales, no materializadas, enfrentadas por la fuerza militar. Esta ambigüedad abre el campo para la introducción de la noción de un tratamiento diferenciado a quienes sean tipificados como enemigos potenciales.

La cita a continuación da cuenta de las nuevas amenazas que prioriza Brasil y de la incorporación de la condición interméstica de la seguridad:

Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito. Por outro lado, o aprofundamento da interdependência dificulta a precisa delimitação dos ambientes externo e interno. (Ministério de Defesa, 2012: 17)

Otra diferencia a remarcar es la consideración de América del Sur como lugar de pertenencia del país y la necesidad de integración, pero ampliando esa mirada hacia el Atlántico Sur; en ese marco, Brasil entiende que se debe extrapolar su región de pertenencia no solo hacia el océano sino también hacia el África, cuyas costas pertenecen al Atlántico, y también la Antártida. Se menciona asimismo la relevancia del Caribe.

Reafirmando la idea de América del Sur como plataforma regional para su despegue nacional y partiendo de una consideración geopolítica propia, el documento deja en claro que “Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (Ibíd. 22).

Otra diferencia importante es que, además de mencionar los principios westfalianos y el multilateralismo para la paz internacional, incluye repudio al terrorismo y acciones contraterroristas en sus tácticas.

Por lo revisado hasta aquí, es posible inferir que la visión hegemónica de seguridad, liderada por EE. UU., ha ido incorporándose en las planificaciones políticas del Brasil. Por otro, y en contradicción con aquellas, propone independencia tecnológica militar para lograr autonomía, integración en industrias militares y armonización de intereses con América del Sur, la defensa y presencia estatal en el Amazonas de cualquier otro poder (incluido Estados Unidos), pero incorpora para ello prácticas contra-insurgentes extendidas globalmente a través de la praxis de la potencia hegemónica.

Sin embargo, y como modo de señalar una ambigüedad más, Brasil ha propuesto, en el marco del Consejo de Seguridad de ONU, el principio de “Responsabilidad al proteger”, señalando precisamente su preocupación por la extensión de la violencia en las intervenciones y cómo esto ha afectado la vida y vulnerabilidad de la sociedad civil en conflictos. Como limitantes a los interventores se formulan los siguientes puntos: agotar todas las instancias diplomáticas antes de decidir una intervención; que toda intervención en el marco de la Responsabilidad de Proteger debe ser estrictamente autorizada por Naciones Unidas, por el

Consejo y en caso de imposibilidad, extraordinariamente, por la Asamblea General; que el uso de la fuerza debe ser limitado en magnitud y tiempo, controlado a través de mecanismos de rendición de cuentas al Consejo; en caso de incumplimiento debe contemplarse la suspensión de la autorización dada por Naciones Unidas (ONU, Asamblea General, A/66/551-S/2011/701).

De acuerdo con el Atlas de Resdal (Donadio, 2014), la participación de las FF. AA. brasileñas para la seguridad pública se da en tres ámbitos: seguridad ciudadana, que incluye prevención de la actividad delictiva, orden público, patrullajes, control de revueltas o manifestaciones; actuación preventiva y/o represiva contra delitos en fronteras (Operaciones Ágata, Centinela y Cadeado); acciones contra el crimen organizado y el narcotráfico (organización de FPAZ para actuar en ciudades de alto riesgo).

No ha sido proporcional la fuerza ni ha contemplado el exceso de violencia o el derecho de poblaciones vulnerables en su aplicación; de hecho, ha sido denunciado numerosas veces el Estado brasileño en su aplicación de la fuerza y la criminalización de sus ciudadanos. Lo que exige para el ámbito internacional no es observado en sus acciones internas de seguridad.

El caso de Argentina, por su parte, es interesante al ser uno de los Estados donde se rechaza, expresamente, la vinculación entre seguridad y defensa, marcando una opción diferente a los presupuestos hegemónicos. Es necesario tener en cuenta los condicionamientos internos que impiden otra tarea distinta a la defensa para las FF. AA.

Argentina ha trabajado fuertemente por lograr la subordinación al poder civil de su estamento militar, dado el historial de dictaduras militares y, en especial, la violencia con que la última de ellas afrontó la seguridad nacional identificando sectores de la sociedad civil como “enemigo

interno”, cometiendo crímenes de lesa humanidad (desapariciones, torturas, asesinatos, robos de niños/as). Desde la vuelta a la democracia, se buscó garantizar el acatamiento constitucional de las FF. AA. con la consecuente separación de funciones en política interna. Tanto el juzgamiento a las cúpulas militares como los indultos después venían de algún modo a establecer nuevas relaciones de poder con el sector militar.

Luego de la última dictadura militar y en el marco de un proceso de privatizaciones y achicamiento del Estado, en la década de 1990, se redujeron significativamente los gastos en defensa y se cerraron fabricaciones militares nacionales de importancia. En parte, porque la búsqueda de reducción del poder del estamento militar en política interna se asoció directamente a la disminución del número de recursos humanos y equipamiento tecnológico en las FF. AA.; por otro lado, por el achicamiento del Estado que se desprendió de todas las industrias nacionales estatales, entre ellas las militares.

A la reducción cuantitativa de las tres fuerzas en recursos humanos, materiales y tecnológicos, le correspondió una reforma estructural que, entre otras cosas, delimitaba y prohibía expresamente las acciones a nivel interno de las FF. AA., a partir de la ley de Defensa de 1988.

Más allá de los vaivenes domésticos y las diferentes formas de encarar la conducción del país por los distintos gobiernos democráticos, las políticas públicas en relación a las FF. AA. se mantuvieron a lo largo del tiempo. Entre las herramientas utilizadas, el cierre de las empresas estatales de fabricación militar dejó al país dependiente de compras al exterior para el suministro militar, especialmente desde EE. UU. como aliado extra-OTAN.

Es de suma importancia señalar los cambios que se produjeron luego de 2006 y que han buscado recobrar parte de las capacidades nacionales de tecnología militar y fabricación propia. Una vez recuperado el país de la crisis económica y política del año 2001, el gobierno de Kirchner estableció como un objetivo importante recuperar capacidades para la defensa.

Se inició el armado de una línea de montaje para producir el vehículo multipropósito “Gaucho” (con Brasil) y un nuevo tanque “Patagón” (basado en la tecnología del vehículo de combate SK-105 Kürassier). En materia naval, el Ministerio de Defensa argentino se hizo cargo del astillero Domec García y de la empresa Tandanor (privatizada en la década de 1990) para producir submarinos y participar en el mercado naval (Runza, 2008: 2).

Es a partir de 2007 que se busca reactivar la adquisición de equipos y transferencia de tecnología por parte del gobierno nacional más enfáticamente. Los acuerdos con Brasil más otros firmados con Chile contemplaban también investigación y desarrollo en vectores misilísticos, aeronaves militares y radares 3D (Seguridad y Democracia, 2008: 6).

En 2008 se anuncia un aumento del presupuesto destinado a defensa de 2 billones a 3 billones de dólares. Este incluía compra de municiones, lo que muestra el alto deterioro de las condiciones de las FF. AA. del país, que escaseaban de algo tan básico.

Mediante el decreto 1714, en 2009, Argentina aprueba la “Directiva de Política de Defensa Nacional”, aunando los diferentes componentes del aparato estatal destinados a ella y estableciendo la modernización de la concepción de la defensa, de las FF. AA. y del instrumento militar.

En dicha directiva se declara que la estrategia que orienta la defensa nacional tiene un carácter *defensivo*, similar a lo planteado por Brasil. La Directiva se enmarca en el respeto a los principios de la Carta de Naciones Unidas, dejando para sí la prerrogativa soberana de la legítima defensa. Este carácter defensivo no obsta para que se reconozca la necesidad de una política integral de defensa como una de las supremas tareas del Estado, tomando las medidas necesarias para garantizar integridad territorial, institucional y la defensa de la vida y bienestar de sus ciudadanos.

En el decreto 1714 se menciona, en primer lugar, que el poder ejecutivo aprueba esta nueva herramienta de planeamiento para la defensa, a propuesta del Ministerio de Defensa y previa consulta con la Cancillería. Es decir que se contempla de alguna manera una vinculación estratégica entre política exterior y políticas de defensa (Ministerio de Defensa, Decreto 1714/2009).

De igual manera, tiene en cuenta el escenario internacional y regional y destina una parte específica para el análisis, diagnóstico y toma de posición del país frente a la realidad internacional. En su capítulo I puede leerse:

En la actualidad se asiste a una creciente complejidad de las cuestiones de seguridad internacional, en cuyo contexto se inscriben los asuntos de la defensa nacional, caracterizados estos por, entre otros tópicos, los protagonismos ascendentes de actores de naturaleza no estatal e incluso no nacional, la emergencia de realidades elusivas para los estados nacionales, la ausencia de consensos genuinos, inclusivos y colectivos en cuestiones claves de los diferentes regímenes de seguridad (por ejemplo, la no proliferación de armas de destrucción masiva), la coexistencia e interacción entre principios, prácticas y acciones multilaterales, de consenso, cooperativas y en consonancia con el derecho internacional por una parte y, por otra, los despliegues de políticas de poder y conductas unilaterales no respetuosas del derecho internacional. (Ibíd.)

Claramente aquí se reconocen, por un lado, las denominadas nuevas amenazas y, por el otro, resaltan las asimetrías de poder interestatal y, con ello, las posturas contrarias a una posición de seguridad internacional cooperativa y que respete el derecho internacional. En la crítica a las políticas unilaterales, la referencia es notoriamente a Estados Unidos como actor hegemónico. Más adelante, la Directiva señala los nuevos enfoques sobre seguridad que destacan su carácter multidimensional y la influencia ejercida por EE. UU. en materia de seguridad internacional, a partir del establecimiento de la “guerra preventiva”.

El decreto de 2009 mantiene y refuerza lo planteado por la ley de 1988, dado que viene a cumplir la tarea inconclusa de su reglamentación. Así, en el último punto del capítulo I queda establecido que, a pesar de puntualizarse circunstancias vinculadas a la criminalidad internacional que tienen capacidad de incidencia en la seguridad internacional y en la regional en particular, “se debe señalar que en el caso de la República Argentina este tipo de situación es atendida por organismos policiales, de seguridad y de inteligencia específica, conforme la legislación vigente en la materia” (Ministerio de Defensa, Decreto 1714/2009, Capítulo I).

Si bien Argentina ha adherido políticamente a los fundamentos oficiales de la guerra contra el terrorismo y existe un acuerdo sobre lo fundamental, al compartir la preocupación por las nuevas amenazas, retiene autonomía de decisión que le permite disentir sobre el *modus operandi* de la superpotencia (Frechero, 2007: 26).

Frente a las nuevas amenazas, y las tendencias regionales de enfrentarlas en la seguridad interna con las FF. AA., Argentina deja en claro que estas son funciones que corresponden a otras instancias estatales para la seguridad pública como policía, inteligencia, gendarmería. La única

oportunidad que se les reconoce a las FF. AA. para actuar a nivel interno, tanto en Argentina como en otros países que soliciten la colaboración, es en casos de catástrofes naturales, donde pueden prestar su ayuda al Estado y la comunidad:

En Argentina las Fuerzas Armadas tienen prohibido efectuar tareas en el orden interno sustituyendo a las policías. La historia pasada y el temor a provocar una nueva militarización del orden público mantienen la barrera impuesta en 1988 por la Ley de Defensa. (Diamint, 2009: 20)

Esto es reafirmado por la ministra en 2009 (Garré), al indicar que un aspecto esencial de la política de defensa era la separación de seguridad interna y externa (9 de septiembre de 2008).

Se puede afirmar que Argentina se aleja de los enfoques hegemónicos que dan a las FF. AA. un rol en la seguridad pública, dando prioridad a la subordinación civil del estamento militar.

Otro de los elementos claves que aparece en la estrategia de defensa reciente, en consonancia con lo planteado por Brasil, se refiere al rol otorgado a la región y a la creación de instancias de confianza mutua y cooperación en torno a la seguridad.

En la Directiva 1714, la República Argentina reconoce, explícitamente, que no hay hipótesis de conflicto con los vecinos, que la región es una zona de paz internacional y que la cooperación y la confianza mutua son claves para su seguridad (Ibíd.).

Por otra parte, la política de defensa del gobierno de Fernández declaraba su orientación a disponer de un instrumento militar apto para defender “a los habitantes de la



Argentina, su integridad territorial y sus recursos naturales de la intrusión de un agresor estatal externo” (Garré, 2010. Ministerio de Defensa: «Introducción»).

En la denominada “Política Internacional de Defensa”, el Ministerio en 2014 define sus fundamentos en un “modelo defensivo-autónomo cooperativo”, declara principios de derecho internacional a ser respetados y una convicción por la paz y el multilateralismo. Establece prioridades en cuanto a áreas geográficas, siendo Suramérica y América Latina las principales, a su vez, continuadas por el Continente. Además, especifica ejes temáticos priorizados para la cooperación: mantenimiento de la paz; educación e instrucción militar; capacitación de civiles para la defensa; investigación, desarrollo y producción para la defensa; actividades antárticas; DD. HH., derecho internacional humanitario y cuestiones de género; apoyo logístico, catástrofes y desastres naturales (ver sitio oficial 2014).

En el caso de Argentina, es de resaltar que, desde las presidencias de Kirchner y Fernández, se ha hecho especial énfasis en los DD. HH. en la formación militar. De hecho, Argentina es ejemplo global en esa materia a partir del juzgamiento, desde el propio Estado, a aquellos militares involucrados en crímenes de lesa humanidad en la última dictadura militar. El decreto número 788/07 crea la “Dirección Nacional de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario”, cuyo objetivo es promover y afianzar el respeto por este conjunto de derechos esenciales dirigidos a la persona, por parte de los militares argentinos, tanto en tiempos de paz como de guerra (Ibíd.).

El otro punto clave, también vinculado a los derechos y que trabaja expresamente en esa área, es la equidad de género en el marco de las tres Fuerzas Armadas. Dentro de la Dirección Nacional de DD. HH., se crea una dirección destinada a la temática en la cual funciona un “Consejo

de Políticas de Género” orientado al área de la defensa, con participación de funcionarios civiles y actores de la sociedad civil.

En el marco de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se instaura, en 2013, la “Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa” (ver sitio oficial). De acuerdo con la afirmación del propio Ministerio de Defensa, esto se asocia a la mirada estratégica sobre los avances tecnológicos y el crecimiento productivo en la defensa como pilares fundamentales para el resguardo de la soberanía y sus recursos estratégicos. En consonancia con esta prioridad en investigación y desarrollo en tecnologías de avanzada, Argentina lanzó al espacio, en 2014, su primer satélite creado por científicos del país con tecnología informática propia.

De acuerdo con el Atlas de Resdal (Donadio, 2014), Argentina solo ha utilizado sus FF. AA. en cuestiones internas para el control de la frontera norte en tareas antinarcóticas. Frente a las críticas recibidas, el Ministro de Defensa del momento (Rossi) ha declarado que solo cumplía tareas de apoyo logístico a Gendarmería, que es el órgano encargado del cuidado de fronteras.

A pesar de la retórica gubernamental acerca de su compromiso con los DD. HH., en el año 2011 se hace pública la presentación ante la justicia, desde agrupaciones sociales, por tareas de espionaje a militantes sociales (sindicalistas, actores comunitarios barriales, etc.) realizada por la Gendarmería Nacional, de la que se suponía estaba al tanto la Ministra de Seguridad del período, difundido con el nombre de “Proyecto X”. En concordancia con la tendencia hegemónica internacional de utilizar las nuevas tecnologías para el seguimiento y control de ciudadanos, salta a la arena pública este proyecto que, de acuerdo con la denuncia, data del año 2005. La declaración oficial fue

que se trataba de tareas de seguimiento a actividades criminales; esto ha sido desmentido por las organizaciones querellantes; la causa se encuentra paralizada, pero han sido muchos los testimonios que dieron cuenta de estas tareas de “espionaje”, violatorias de la Ley de Inteligencia. De acuerdo con el marco legal, solo se pueden realizar tareas de inteligencia que sean ordenadas por la Justicia y para causas de delitos complejos.

En este caso, vemos contradicciones importantes en la vinculación seguridad/defensa-DD. HH., a pesar de su creciente importancia en términos de políticas públicas. Por un lado, Argentina no acata la visión preponderante en seguridad a nivel internacional, generando una estricta separación entre defensa y seguridad pública, prohibiendo la injerencia de las FF. AA. en asuntos internos, dando fuerte prioridad a la formación en DD. HH. y DIH, tanto a los militares argentinos como a las fuerzas de seguridad según su competencia; critica la opción de políticas de seguridad internacional unilaterales y defiende el multilateralismo junto al respeto por el derecho internacional; por otro lado, en consonancia con las acciones prevalentes en seguridad internacional, realiza control y vigilancia de la población a través de la Inteligencia, de fuerzas nacionales especiales como Gendarmería o la Secretaría de Inteligencia, violando sus propias leyes. Asimismo, de acuerdo con Winer (2014), existen fuertes presiones al interior de las FF. AA. y del funcionariado político para reorientar las tareas del estamento militar al combate de nuevas amenazas.

Los otros dos casos particulares que interesa remarcar son los de Ecuador y Bolivia, analizando en estos la relación seguridad-derechos y el rol de las FF. AA.

Durante las décadas de 1980 y 1990, en ambos países, frente a las políticas neoliberales surgen fuertes movimientos sociales indígenas y campesinos, que se oponen a la

lógica de preponderancia del mercado, a la institucionalidad política tradicional y los partidos políticos existentes y que reivindican una serie de principios particulares. Las demandas eran: defensa de los recursos naturales y su nacionalización; lucha por el reconocimiento de derechos de los pueblos originarios y campesinos sobre sus tierras; el despliegue de formas particulares de organización y deliberación (democráticas, horizontales y participativas); la ocupación del espacio público; la oposición al Estado y los partidos políticos institucionalizados; y, como paraguas abarcador de todas esas demandas, la exigencia de reforma constitucional para reconocer las nacionalidades, lenguas y derechos diversos.

Lo cierto es que en ambos casos, y pese a no haber podido convocar a todos los movimientos sociales más importantes de Ecuador y Bolivia (el de los pueblos originarios), las nuevas fuerzas políticas lideradas por Morales y Correa, inmediatamente obtenido el gobierno, se abocaron a la tarea de convocar Asambleas Constituyentes que reformaran las constituciones respectivas y dieran lugar a los reclamos que estos movimientos exigieran durante décadas.

Entre ambas nuevas constituciones, sancionadas en 2008, existen muchas coincidencias en torno a nuevos derechos, el dismantelamiento del estado neoliberal y el reconocimiento de las múltiples culturas y naciones en sus territorios. Se rompía, de esta manera, con la histórica hegemonía oligárquica que autodefinía a la nación como uniforme y la caracterizaba como “cristiana y occidental”.

En el preámbulo de ambos documentos, puede encontrarse la definición del Estado como plurinacional. Así comienza el nuevo texto constitucional boliviano:

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado. [...] Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. (Bolivia, Nueva Constitución Política del Estado, 2008)

Un cambio radical en la historia de Bolivia, estructurada en torno a oligarquías autopercebidas como blancas, negadoras de la participación y derechos de las mayorías, en tanto pueblos originarios y negros con sus propias miradas del mundo y con un Estado estructurado bajo el modelo moderno europeo de república representativa liberal.

Al inicio de la Carta Magna, aparece un resumen de los derechos que luego serán consignados en el texto constitucional: igualdad, armonía, dignidad, solidaridad, equidad en la distribución de la riqueza, trabajo, salud, educación y vivienda. Los derechos de segunda y tercera generación (desarrollo, medio ambiente, diversidad, sociales y económicos) son reconocidos como parte constitutiva del Estado boliviano.

Por su parte, en el preámbulo y Título 1, artículo 1 de la Constitución ecuatoriana se lee:

NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador, RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad,

APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo [...]. (Ecuador, Asamblea Nacional, Constitución de Bolsillo. Resaltado en el original)

Más adelante, se define al Estado ecuatoriano de la siguiente manera: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Ecuador, Asamblea Nacional, Constitución de Bolsillo).

Gran parte de los sueños de los pueblos latinoamericanos se ve plasmado en estos textos al hacerse herederos de las luchas populares, reconocer las creencias ancestrales de pueblos originarios, como la *Pacha Mama*, negar que la nación sea una homogénea, y en cambio afirmar que es muchas y diversas en el mismo territorio.

Al igual que en la Constitución de Bolivia, se reconocen de manera original derechos fundamentales como parte constitutiva del Estado; aparecen tipificados la diversidad, la armonía con la naturaleza y los *derechos del buen vivir* o el *sumak kawsay*, la dignidad y los recursos naturales como inalienables.

Es único en el mundo en el reconocimiento de Derechos a la Naturaleza, para garantizar su cuidado, su respeto y la armonía con ella. En el Título V, capítulo séptimo, puede encontrarse que la naturaleza tiene “derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (Ibíd.).

Otro componente original de la Carta Magna ecuatoriana, que tiene vinculación directa con los pueblos originarios, son los denominados derechos del buen vivir,

mencionados *ut supra*, consignados en el Título II. Los derechos de buen vivir se componen de: el derecho al agua y la alimentación, a un ambiente sano, comunicación, educación, hábitat y vivienda, salud, entre otros (Ibíd.).

En la Constitución de Bolivia, estos mismos derechos aparecen consignados en la Primera Parte, Título 1, como Derechos Fundamentales (Bolivia, Nueva Constitución Política del Estado, 2008).

En ambos casos, se da la trascendencia del Estado representativo liberal, al priorizar en igual calidad e importancia las demás generaciones de derechos, diferentes a los civiles y políticos. Se reafirma esta idea mediante otro componente de transformación, que aparece en ambas constituciones, en lo referido a las formas de representación y participación. En los dos casos se amplía la mera representación formal por parte de partidos políticos y se reconoce como derecho la participación de comunidades, organizaciones y movimientos sociales en las decisiones públicas.

En Bolivia, esto se refleja en el texto constitucional en la Primera Parte, Título 1, capítulo primero, donde la democracia se define como participativa, representativa y comunitaria en su artículo 11 y donde, además, se reconoce que “dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado”, lo cual implica derecho a la autonomía y al autogobierno, a su propia cultura, reconocimiento de sus instituciones y consolidación de sus entidades territoriales (Bolivia, Nueva Constitución del Estado Boliviano, 2008: Art. 2).

En la Constitución del Ecuador, en el Título Segundo: Derechos, artículo 10, como titulares de derechos se reconoce a los individuos y también a las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos. De igual manera, en el

Título IV: Participación y Organización del Poder, se consigna que la participación democrática es no solo representativa sino también directa y comunitaria, y se instituye un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Ecuador, Asamblea Nacional, Constitución de Bolsillo).

En relación al modelo de desarrollo, en la Cuarta Parte, artículo 306 de la Constitución boliviana, que transcribimos casi en su totalidad, se establece:

I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos; II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo; V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo. (Ibíd.)

Dada la enorme diferencia con el neoliberalismo prevaleciente a nivel global, donde el reconocimiento es principalmente a la propiedad privada y el centro de coordinación social es el mercado, pareció necesario transcribir casi la totalidad del artículo que incorpora formas comunitarias organizativas, desplegadas autogestivamente por los sectores populares para la reproducción social. Además, por mandato constitucional, el Estado no dejará en manos del mercado lo relativo a la distribución de la riqueza y el acceso a dimensiones básicas de la dignidad humana como la salud, la educación o el desarrollo.



En la Constitución de Ecuador, en el Título VI: Régimen de Desarrollo, artículo 276, encontramos que tendrá como objetivo: “2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”; esto se vincula en el siguiente punto con el fomento de la participación y el control social, reconociendo las diversas identidades y promoviendo una representación equitativa en la gestión del poder público; y en el siguiente ítem, “4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo” (Ecuador, Asamblea Nacional, Constitución de Bolsillo). Este continúa e incluye la soberanía alimentaria y económica, el comercio justo y la integración latinoamericana como mecanismos de garantía del desarrollo. Es interesante la visión global que se tiene acerca del desarrollo, al que se entiende en términos integrales y multidimensionales (políticos, económicos, culturales, ambientales).

Por último, ambos textos constitucionales significan formas innovadoras y radicales de entender la democracia, la participación, la diversidad y el desarrollo e incorporan derechos hasta entonces no ratificados en ninguna carta magna. Algunas cuestiones importantes que también están incluidas en los documentos son el reconocimiento oficial al uso de las distintas lenguas y la defensa de la igualdad de géneros (que solo se consigna en relación a la mujer, es decir, no hay derechos en torno a las comunidades homosexuales, transgénero, etc.).

Estos planteos constitucionales constituyen, para este libro, la mayor evidencia autonómica de la región junto con el proceso de integración del ALBA, en términos

generales, mientras que el CDS lo es en materia de seguridad, a los cuales Ecuador y Bolivia pertenecen. Ambas constituciones rompen con los esquemas occidentales de organizar el Estado y con la noción clásica de república, incorporan y amplían derechos impensados por la visión hegemónica, ya que pertenecen a los pueblos originarios regionales, es expresamente opuesto al modelo capitalista global neoliberal y, de hecho, a toda la tradición de pensamiento liberal dado que la propiedad deja de ser solo privada e individual para adquirir numerosas formas colectivas, comunitarias y autogestivas. Son muestras de que América Latina no es el “extremo occidente” que definía Rouquié o las elites arraigadas de la región y, por tanto, puede definirse como “mestiza” en tanto amalgama de diversas tradiciones culturales, tanto para pensar la identidad como las opciones políticas y económicas. Es esta condición de mixtura de tradiciones la que habilita a no desconocer principios y derechos propios de Occidente como la división de poderes, la igualdad ante la ley, la defensa de la libertad, pero profundizándolos con otros componentes tan importantes como aquellos, que hemos identificado como las sucesivas generaciones de DD. HH.

Ahora bien, cuánto de esto se traslada a la organización política de la seguridad y la defensa y cómo se implementa es central para analizar el efectivo despliegue de autonomía crítica, particularmente en la dicotomía derechos-seguridad.

Acorde con lo estipulado por la Constitución Nacional de Bolivia, en su artículo 244, las FF. AA. tienen la misión de: defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución política; garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y participar en el desarrollo integral del país (Donadio, 2014).

De acuerdo con Roncken (2014), la constitución boliviana instituye un caso único en el mundo, por su amplio reconocimiento de derechos tanto individuales como colectivos y su habilitación a la participación ciudadana. En ese marco, en el año 2010, se presenta el Plan Estratégico Institucional, donde se define la defensa según lo estipulado en las “Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia”:

[...] el conjunto de medidas que el Estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna o externa, a fin de alcanzar adecuadas condiciones de seguridad, con la convicción de que ella abarca todas las actividades del país y, por lo tanto, no es tarea y responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino de todas las organizaciones y personas naturales y jurídicas. (Donadio, 2014: 38)

Claramente se estipulan acciones internas para las fuerzas militares y la defensa; el plan incluye amenazas internas y tiene, entonces, una solución de continuidad con la seguridad, a la que puede entenderse como intermística. Aparece, como medida interesante, el llamado a la responsabilidad de la sociedad civil en la protección de los intereses del país.

Por su parte, a modo de consolidar democráticamente un nuevo modelo de seguridad ciudadana se aprueba la nueva “Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del 2012” (Ley 264). Esta es reconocida, oficialmente, como el triunfo de una visión consensuada entre los gobiernos nacional, departamentales y municipales, la propia policía y la sociedad civil (Roncken, 2014: 164). A su vez, la ley contempla la participación ciudadana a través de diversos mecanismos institucionales.

Mientras que la ley, dirá Roncken, incorpora un discurso de equidad, respeto a los DD. HH. y la justicia social, “contradice estos mismos principios al incluir elementos del ‘enfoque punitivo de los problemas sociales’ y la ‘penalización de la precariedad’ que en la actualidad caracterizan la promoción del Estado penal a escala internacional” (Wacquant, 2010: 60-62 citado en Roncken, 2014).

Dentro de los elementos que aportan a la protección de derechos y la participación pueden destacarse la incorporación de consideraciones de género en relación a mujeres y niñas y la creación de policía comunitaria. Roncken resalta, además, la consideración de la *seguridad ciudadana* como un bien común y el principio de priorización de la víctima (Ibíd. 168).

Ahora bien, el autor encuentra en el cómo, en el ámbito de la aplicación, las principales contradicciones; aquí señalamos como principal ambigüedad la detención preventiva. Esta práctica, tradicional en Bolivia y en Suramérica, a entender de Roncken continúa inamovible y es evidenciada en la siguiente referencia: en los últimos diez años, este tipo de detenciones constituyó aproximadamente el 70% de la población carcelaria, y en la actualidad comprende el 90%, con un correlato específico de insuficiente funcionamiento judicial dado que los detenidos por causas preventivas permanecen años hasta llegar a comparecer en un tribunal (Roncken, 2014: 169). Por otra parte, se han producido importantes inversiones tecnológicas en tareas de control y vigilancia de la población como cámaras en espacios públicos, helicópteros, etc.

La policía boliviana es una institución cuestionada y corrupta, que ha actuado con mucha autonomía, históricamente, como en toda América del Sur; de allí que la población tenga gran desconfianza hacia ella y que existan amplias dificultades para lograr su respeto a la Constitu-

ción y las leyes. Entonces, frente a una fallida aplicación de la Ley 264 en 2012, y dado el aumento de la delincuencia urbana, se convoca a las FF. AA. a tareas de patrullaje contra la inseguridad; tal como afirma Roncken (2014), la población ha apoyado esta militarización del control territorial urbano.

Así, el clima de opinión o la sensación social de inseguridad frente a la actividad delictiva promueve una retórica alarmista sobre la seguridad ciudadana, que propone más represión y abre paso a una especie de populismo penal para enfrenar el delito, justificando incluso la vulneración de los derechos humanos y las garantías constitucionales. (Orias, 2014: 52)

Un clima punitivista, promovido por los medios de comunicación masivos, termina por instalarse en la sociedad frente a la percepción de inseguridad, y así se consigue la aceptación de propuestas de mano dura o desaplicación del derecho y el debido proceso. Es en ese contexto que a las demandas sociales de mano dura se responde con medidas como la utilización militar para la inseguridad urbana, especialmente en las ciudades más importantes del país.

El Atlas de Resdal confirma esto al tipificar acciones militares en la seguridad pública en tres categorías: aquellas vinculadas a la delincuencia urbana; acciones contra el crimen organizado y el narcotráfico; control de fronteras (Donadio, 2014).

Es sorprendente que en un Estado como el boliviano, a pesar de un proceso de cambio tan profundo en la Constitución, ampliando derechos y generando desarrollo, terminen por primar las posturas con tendencia hegemónica a nivel global al momento de accionar en defensa y seguridad: punitivismo, encarcelación preventiva con graves

demoras en el proceso judicial, FF. AA. combatiendo nuevas amenazas en el plano interno (fuertemente utilizadas en los últimos años contra el narcotráfico).

A pesar de que los tres Estados bolivarianos de América del Sur se retiraron del TIAR y otras instancias de cooperación militar con EE. UU., como por ejemplo la expulsión de la DEA de Bolivia para acciones antinarcóticos o la terminación del tratado para la Base de Manta en Ecuador con la expulsión de las fuerzas militares estadounidenses, a su vez terminan por acatar aquellas propuestas hegemónicas al involucrar FF. AA. para mantener el orden público, enfrentar el crimen organizado o simplemente militarizar fronteras consideradas peligrosas.

El caso de Ecuador es emblemático. Constitucionalmente, el Estado andino ha apelado al concepto de *seguridad integral*. De acuerdo con su regulación, en la Ley de Seguridad Pública y Estado de 2009, se define que “la seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción”. Es el mecanismo para prevenir riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes, del Estado y el desarrollo del país; además aclara que “se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del estado” (Ley citada en Pérez Enríquez, 2014: 152).

No aparecen especificadas con claridad la defensa de la seguridad, y son confundidos en un todo interméstico los objetivos que, tradicionalmente, permiten dividir una de otra. En el año 2011, el “Plan nacional de seguridad integral” afirmaba que el enfoque integral hacía referencia

a un sistema integrado de seguridad, que abarcaba todos los ámbitos de esta, desde la persona hasta el Estado, y que procuraba integrar todas las esferas: la seguridad internacional, la interna, la defensa nacional, la seguridad económica, la soberanía alimentaria, entre otras.

Ese mismo plan vinculaba directamente seguridad y derechos alegando lo siguiente:

La seguridad con enfoque integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas. (Citado en Pérez Enríquez, 2014: 153)

En 2014 se establece un nuevo Plan por tres años que, de acuerdo con el Ministerio Coordinador de Seguridad, estipula: “La seguridad integral tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las y los ciudadanos para contribuir a su calidad de vida en defensa de las soberanías territorial, alimentaria, económica y energética” (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014: 24, citado en Pérez Enríquez, 2014). El último Plan nacional de seguridad integral también hará referencia a ella, con una orientación principal que es el buen vivir; además, de acuerdo con el mismo Ministerio, los objetos de referencia sobre los que se fundamenta son tres: el Estado, el ser humano y la naturaleza (Ibíd.).

El rol de las FF. AA. es, siguiendo la Constitución de 2008 (reformada en 2011), según lo estipulado en el artículo 158, la defensa de la soberanía y la integridad territorial. En el artículo siguiente se consigna que, junto a la Policía Nacional, tienen como función la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Reafirma

además, en otro artículo, la subordinación al poder civil. También tienen atribuciones para colaborar con el desarrollo nacional (Donadio, 2014).

Si bien la Constitución no habilita explícitamente funciones internas, salvo por cuestiones de desarrollo, se han utilizado para el control de fronteras y lucha contra el narcotráfico y, desde el año 2010, las fuerzas militares han sido convocadas para patrullar las calles contra delitos urbanos y el crimen organizado.

Muchos movimientos sociales, especialmente indígenas y de oposición a proyectos mineros, han denunciado la criminalización de la protesta social por parte del gobierno de Correa como detenciones arbitrarias, malos tratos, amedrentamientos y acciones represivas, tanto de la policía como de las Fuerzas Armadas (ver Amnistía Internacional, Informe Anual: 2014/2015. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, 2011).

En junio de 2010, la Confederación de Organizaciones Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otras organizaciones sociales se movilizaron en Otavalo, mientras en esa ciudad se realizaba la Cumbre de los Países del ALBA. Aun cuando en esta movilización no hubo mayores incidentes, la misma dio paso al enjuiciamiento de los principales dirigentes indígenas, a quienes se les acusó de sabotaje y terrorismo. La figura de sabotaje y terrorismo es ahora la figura penal preferida por el gobierno nacional para enjuiciar a los dirigentes, buscando silenciarlos y desmovilizarlos. [...] En Dayuma [población que se opuso a proyectos mineros en 2007] no se controló las cámaras y por eso salieron a la luz pública las imágenes que todos conocemos y que daban cuenta de la violencia con que actuaron los militares y la violación de los derechos humanos de esta población. En Río Grande [2011], con mucha eficacia para borrar la realidad, se decomisó y borró la información que respalda los testimonios de sus pobladores. (INREDH, 2011: 12)



Se citaron en extenso estos dos párrafos dado que aparecen elementos sustanciales de la visión dicotómica entre seguridad y derechos con preponderancia mundial: por un lado, acusar de acciones terroristas a un grupo social o cualquier otro actor como modo de criminalización, para situarlo en un espacio de excepción jurídica; por otro, el control de la información. Estados con ampliación de derechos progresivos apelan a la represión, la utilización militar y la suspensión de esos mismos derechos sobre poblaciones que dificultan los objetivos gubernamentales o que se oponen abiertamente a determinadas políticas públicas.

Tanto en Ecuador como en Bolivia y Venezuela, la apelación a las FF. AA. para mantener el orden se volvieron instrumentos habituales en el último lustro de la década estudiada.

### 6.3. Conclusiones del capítulo

Las contradicciones en la subregión entre retórica y hechos son muy pronunciadas. Más allá de las declamaciones en UNASUR, de los acuerdos firmados y los objetivos de cooperación en respeto de los DD. HH. y la democracia, que marcan un alejamiento de la potencia hemisférica y sus parámetros securitarios, muchas de las propuestas hegemónicas son seguidas en la praxis institucional y van desde la represión policial o militar de sectores vulnerables a la criminalización, con deficiencias en el debido proceso judicial y la militarización de fronteras en una zona que se declara de paz.

Las contradicciones se dan no solo en el contrapunto seguridad y DD. HH., sino también en relación a la contradicción hegemonía-autonomía. En 2012, Estados Unidos intentó, mediante un acuerdo directo con los militares uruguayos, sin pasar por el Ministerio de Defensa del país, instalar una especie de base de operaciones o plataforma

de apoyo en la costa atlántica de ese país, no considerada en específico una base militar. Los Estados de América del Sur se opusieron y cerraron filas conjuntamente, salvo Colombia y Chile que estaban al tanto y apoyaron la medida. En palabras de Zibechi (2012):

El Consejo de Defensa Sudamericano [...] aún no pudo concretar su doctrina para una defensa regional coordinada. Cada paso adelante cuesta meses y arduas negociaciones, mientras la potencia que nos considera su patio trasero sigue desarrollando la capacidad para proyectar poder.

Oposición a la intromisión de Washington en la subregión, colaboración en caso de nuevos avances en países donde no están consolidadas bases militares o grandes contingentes militares del Pentágono y, sin embargo, apropiación y adaptación de parámetros hegemónicos para el tratamiento de población “criminal”, con la consecuente violación de derechos fundamentales civiles y políticos. Frente a estas ambigüedades, peligrosas para el bienestar de las mayorías de Suramérica, es urgente encarar una epistemología compartida acerca de la defensa y la seguridad que las contemple como derechos y en base a los derechos humanos, en todas sus generaciones.

## **Reflexiones finales y conclusiones generales**

*¿Es posible una gobernanza desde el Sur? Redes de seguridad:  
descentralización y democratización de las instancias  
internacionales y regionales*

Esta parte final del libro pretende dejar abiertas algunas posibilidades para la reflexión en seguridad y defensa en la subregión. Se busca finalizar con propuestas, buscando dispositivos posibles para una vinculación seguridad-derechos humanos integral, que sean capaces de generar bienestar para las mayorías suramericanas.

Presentamos dos apartados para ordenar estas reflexiones. Primero, se ensaya una definición propia de seguridades internacionales; segundo, se presenta la propuesta de redes de gobernanza en seguridad subregional. Por último, desarrollamos las conclusiones generales.

### **1. Acerca de una definición de las seguridades internacionales**

En primer lugar, las seguridades internacionales, en general, deben estar sustentadas en consideraciones sobre la violencia, es decir, la utilización de fuerza o capacidad de amenaza de uso, tanto por Estados como por actores no gubernamentales, que afecten la autodeterminación de los pueblos, de las comunidades y los individuos en su vida o en su bienestar. Esta capacidad de violencia debe tener efectivo alcance regional o global; si no, se trata de un conflicto intraestatal, tal como está especificado en el DIH.

Aquí se propone una estricta demarcación de la seguridad frente a peligros concretos, no en su potencialidad, vinculados a la aplicación de violencia.

El mundo es interdependiente y se comprende el sistema como complejo, en cambio constante. Ahora bien, la multicausalidad de los fenómenos y la interrelación con otras dimensiones de ese sistema complejo no es factor justificativo para la reducción o simplificación de las respuestas a esa complejidad: no todo es un asunto de seguridad internacional.

En primer lugar, el tratamiento hacia los sectores vulnerables no debe ser securitizado. Por el contrario, la pobreza y la exclusión son temas estrictamente vinculados al desarrollo y a las oportunidades con que cuentan las personas para desplegar sus potencialidades y decidir/proyectar su destino, en el marco social y político de pertenencia. Ahí se juegan factores estructurales en torno al funcionamiento de la economía mundo, en una división Centro-Periferia a escala transnacional de desigual distribución de la riqueza global generada. Ese es el proceso a revertir: se debe afectar esa distribución mediante acciones que enfrenten problemáticas como la pobreza extrema.

De igual modo, los problemas medioambientales no constituyen un tema de seguridad internacional que debe ser afrontado con algún modo de control, vigilancia o uso de la fuerza, sino que es una temática global y requiere medidas concretas en cuanto al uso de las tecnologías, los tipos de industrias y sus desechos o el cuidado del agua, entre otros cientos de cuestiones. Nada tiene que ver con las seguridades internacionales.

Definido esto, es posible enfocarnos, dentro de las seguridades internacionales, en aquello referido a las Periferias. Es necesaria una separación estricta entre defensa y

seguridad. La defensa es, en primer lugar, una cuestión de *autonomía plena*; definida por aquellas amenazas externas que afectan la autodeterminación de los pueblos, así entendida no abarca solo la agresión armada de otro actor estatal bajo consideraciones estrictamente de fronteras, sino que refiere a amenazas militares, políticas y económicas cuya externalidad está determinada por aquello que las mayorías de una comunidad política no aceptan, es decir, fenómenos externos, no consensuados democráticamente y que perturban la autodeterminación de individuos, grupos y del propio Estado, en intereses vitales.

En cuanto a la violencia en particular, es un asunto de defensa cuando se produce a gran escala, por actores estatales o no gubernamentales que se oponen a la continuidad institucional, consensuada democráticamente por una comunidad política, y lo hacen por fines privados o intereses particulares. Allí se estaría ante una problemática de supervivencia, porque se amenaza la existencia física de los individuos, tal como lo definió Booth (2007). La seguridad refiere estrictamente al orden interno, al orden público, y es un derecho de todo sujeto en esa comunidad o territorio.

Una consideración fundamental es la seguridad en tanto garantía, para que no se amenacen la vida o bienestar de los sujetos y grupos sobre aquellas cosas que valoran como importantes y sobre las actividades que realizan, considerando por supuesto la vida o el peligro de muerte violenta: allí, las tareas son legales y policiales. Otra muy distinta refiere a los derechos y protecciones que debe brindar el Estado para el cumplimiento de todos los derechos, en todas sus generaciones, para que cada persona pueda aspirar y elegir la vida que desee en condiciones de estabilidad; esa es un área institucional y de políticas

públicas que requieren consenso, el monopolio de la violencia estatal no tiene ninguna función que cumplir con respecto a esas protecciones.

Vinculado a la seguridad en sí misma, retomamos a Booth (2007) al especificar ese tipo de peligros sobre la vida como supervivencia, mientras que en el nivel de las protecciones hacemos referencia a la inseguridad que proviene de amenazas indirectas, estas se relacionan con las condiciones de vida y son amenazas que provienen de opresiones estructurales

La seguridad internacional para la Periferia, entonces, significa garantizar autonomía y autodeterminación de los pueblos cuando se trata de los Estados, y autodeterminación de los sujetos cuando se trata de las trayectorias de vidas personales. Los objetos referentes son principalmente dos: el Estado y los individuos. ¿Por qué ambos? Básicamente porque entendemos aquí que los DD. HH. en sus tres generaciones solo pueden ser reconocidos mediante –y a través de– una organización política: el Estado es la institución garante de esos derechos, entre los que se incluye la seguridad; y los sujetos, porque la vida humana constituye el valor esencial.

Para ello es fundamental, retomando a Acharya (2002), democratizar y descentralizar los regímenes internacionales de seguridad. En principio, porque las amenazas, al estar mediadas en su definición por un componente subjetivo, está claro que no son las mismas, ni revisten igual prioridad, para todos los actores. En concreto, para América del Sur, las propuestas de seguridad hemisférica de EE. UU. significan una amenaza para la autodeterminación de sus pueblos; solo considerando los recursos naturales está claro que para la potencia hegemónica es de primer orden tener acceso a estos, de manera directa y a bajo costo, mientras que para los Estados de la subregión y

para las comunidades originarias y campesinas que habitan determinados territorios conforman aspectos centrales para su reproducción y desarrollo; por tanto, son abordados desde la necesidad de autonomía sobre aquellos.

Por eso, para abordar las seguridades internacionales desde la Periferia, es necesario que los propios actores del Sur conformen espacios de seguridad, se ocupen de las amenazas que los afectan y decidan las medidas a tomar entre sí frente a los conflictos, sin injerencias externas. La decisión, así, dejaría de estar centralizada en un repartidor supremo para ser prerrogativa de los actores regionales.

*Descentralización* de la acción y medidas a tomar, democratización del régimen de seguridad internacional, al descentralizar también la decisión política acerca de las prioridades, amenazas, conflictos y herramientas. También se promueve la *democratización* al participar actores que mantienen entre sí relaciones efectivas de horizontalidad o de igualdad jurídica, a diferencia de las relaciones con el Centro, que son claramente jerárquicas y asimétricas.

Al haber simetría, o menor asimetría entre los participantes regionales, se facilita la definición de la seguridad del grupo en términos de *reciprocidad*, adaptando el concepto de Booth (2007); esto es, a mayor seguridad alcanzada por cada uno, mayor seguridad común en igualdad de condiciones, y en contrario, a medida que se tomen acciones hacia un mayor margen de seguridad regional, cada actor se encontrará, a su vez, disfrutando de estas garantías.

Ahora bien, en América del Sur, a través de UNASUR en el CDS y los distintos Consejos o en la creación de un Centro de Estudios Estratégicos para la definición común de la defensa y las amenazas a enfrentar, se ha iniciado el camino para el logro de una seguridad regional que

descentralice el régimen de seguridad internacional y permita reciprocidad entre los miembros subregionales. Sin embargo, se ha expuesto que este proceso iniciado tiene un correlato muy lento al momento de traducirse en hechos concretos o en definiciones claras comunes; hasta ahora, se han esbozado esas potencialidades pero no han podido realizarse plenamente. Es necesario fortalecer ese espacio, alcanzar una visión compartida del mundo o epistemología común de la seguridad y las amenazas y establecer políticas subregionales efectivas.

## **2. Aportes para continuar pensando la seguridad regional: conformación de redes**

Mucho se ha hablado, en los documentos de las instancias subregionales y en las propuestas teóricas de la subregión, de la incorporación del sector civil en la planificación y decisión sobre la defensa y sobre la seguridad. ¿Con qué mecanismos es posible pensar la participación? Para ello tomaremos el concepto de gobernanza.

El Estado se enfrenta en simultáneo a fuerzas supranacionales, que van condicionando sus decisiones y capacidades y a fuerzas subnacionales, que van ganando importancia y capacidad de demanda y de acción (Castells, 1998: 1).

En el ámbito de la Ciencia Política, la denominada *Modern Governance* se refiere a los trabajos que se han ocupado “de los nuevos mecanismos de regulación de lo público surgidos ante fenómenos como la globalización y frente a acciones de desarrollo del Estado y la democracia como la descentralización, la participación ciudada-



na, etc.” y que ha estimulado la manifestación de “nuevas redes de actores estratégicos en la construcción de lo público” (Velásquez, 2006).

Según Revesz, “la gobernanza estaría articulada fundamentalmente a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo”, teniendo en cuenta un tipo de relación caracterizada por la integración y la interdependencia (Velásquez, 2006: 4).

El movimiento AERYC (América, Europa de Ciudades y Regiones), asociación intercontinental para la promoción de la gobernanza, la define así: “Nuevo arte de gobernar los territorios (el modo propio del gobierno relacional), cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano” (Sitio oficial).

En este sentido, se comprende que dada la interdependencia, transnacionalización y complejización de las relaciones sociales, especialmente en el nivel local por la mayor cercanía Estado-sociedad civil, es necesario horizontalizar las prácticas de gobierno, incorporar a la sociedad civil en la deliberación pública y consensuar entre los actores gubernamentales y sociales respuestas compartidas frente a problemas y objetivos comunes. La base de las redes de gobernanza es la participación ciudadana (Pascual I Esteve, 2011).

En el ámbito de la seguridad ciudadana, a la tradicional seguridad urbana en tanto ámbito discrecional del Estado (dispositivos: policía, justicia, sistema penitenciario), se comenzaron a incorporar nuevos perfiles de intervención teniendo en cuenta el rol de otros actores para enfrentar el delito y para la construcción de aquella. Este proceso se da a partir de una superposición de elementos

visibles a nivel global, de acuerdo con Velásquez (2006): las demandas e iniciativas ciudadanas en materia de seguridad; el cambio progresivo de la interpretación de la seguridad desde servicio público hacia bien público, que ha conllevado la incorporación de actores no tradicionales del Estado (ministerios y secretarías destinadas al desarrollo social, economía, etc.), del sector privado y de actores sociales en busca de una “*coproducción* de seguridad”; los procesos de descentralización, que otorgaron a los gobiernos locales cada vez más competencias en temas de seguridad; la globalización que incluye en su dinámica la transnacionalización del crimen y el delito, haciéndolos menos dependientes de las jurisdicciones nacionales.

La constitución de *redes de seguridad* mediante modelos de gobernanza es propuesta dado que estas habilitan pensar articulaciones y coordinación entre diversos nodos, sin un centro de poder o de decisión único. La red se conforma mediante la participación de múltiples actores diversos, entre los que el Estado mantiene el rol de intervención estratégica, pero no monopoliza la decisión sino que la articula en su vinculación con otros agentes. Las redes contemplan la complejidad del mundo social tanto en el plano internacional como local, de allí que la conformación de redes de seguridad incorporaría sectores subnacionales, nacionales e internacionales y se caracteriza por su flexibilidad (supone una geometría variable de actuación, de acuerdo con el tema abordado y los actores involucrados. Castells, 1998), con una connotación esencial: la participación directa de los ciudadanos.

La creación de redes de gobernanza, a nivel local o transnacional a través de gobiernos subnacionales interactuando, busca ser complementaria de las medidas tradicionales de defensa y control de fronteras, de seguridad pública nacional y provincial e integración supranacional.

Parte de una consideración de las causas y dinámicas de la seguridad como multidimensional y multifacética, en sentido amplio.

Las dimensiones que deben ser tenidas en cuenta para abordar estos procesos sociales complejos, de acuerdo con propuestas de políticas sociales, son: integralidad de los fenómenos, que deben ser comprendidos en su complejidad para poder enfrentar no solo sus manifestaciones sino también sus causas; multidimensionalidad de causas o factores que influyen sobre determinadas problemáticas; centralidad de las personas y su bienestar; corresponsabilidad, ya que los actores participantes son activos copartícipes y no meros receptores pasivos de la decisión; diversidad (Franco, 2006).

A partir de estas consideraciones, es posible, en primer lugar, dar un enfoque integral y multidimensional a la seguridad atendiendo a su complejidad. Dicho enfoque supone medidas no necesariamente coercitivas en diferentes niveles conectados e interdependientes. Sobre las causas debe operarse con mecanismos de inclusión, distribución de la riqueza y capacidad de decisión autónoma de sujetos envueltos en situaciones de violencia y vulnerabilidad. Retomando a Nef (2002), afirmamos que debe tenerse en cuenta el continuo entre los niveles micro y macro de toda política pública, que vincule las seguridades locales, regionales y globales en un mundo de vulnerabilidades mutuas. La tendencia debe ser comprender y afectar las causas estructurales que están detrás de los orígenes de las amenazas y su reproducción.

En segundo lugar, con respecto a las posibilidades de despliegue de actividades ilegales transnacionales, debe operarse a través de la regulación de los flujos financieros, los mercados y el comercio, porque sin estos dispositivos propios de la globalización neoliberal difícilmente

los actores que operan en redes ilegales puedan asegurar ganancias y disfrutar de facilidades para el tráfico de productos y el blanqueo de capitales. De igual manera, se deben garantizar la transparencia y la rendición de cuentas para el efectivo seguimiento de los funcionarios públicos, dado que es imposible la existencia de flujos ilegales sin la connivencia o la complicidad de actores políticos, judiciales y militares/policiales. Las tareas a realizar son múltiples y se alejan de una mera definición securitaria.

En este sentido, el funcionamiento en red de la coordinación Estado/sociedad supone brindar participación y voz a los ciudadanos a través de distintos mecanismos. También supone articulación entre actores e instituciones tanto gubernamentales (en sus tres niveles) como no gubernamentales. Ambas características otorgan mayor horizontalidad a la toma de decisiones y a la gestión de problemas y temas comunes sin desconocer la diversidad entre territorios, grupos sociales y espacios nacionales.

Lo importante de la constitución de redes se refiere a su capacidad para brindar respuestas flexibles a situaciones sociales complejas y multidimensionales, permitiendo potenciar los recursos y capacidades que cada participante tiene por separado y facilitando el cumplimiento de objetivos o proyectos de mayor alcance, que no pueden obtenerse individualmente; en ese sentido, es una herramienta de suma importancia para pensar la integración subregional para la defensa y la seguridad.

Es mucho más fácil que la participación ciudadana se dé en el ámbito local, dadas las dimensiones territoriales y poblacionales; ahora bien, si suponemos una red de articulación y coordinación entre distintos niveles del Estado, con actores de la sociedad civil, esta información y

acciones subnacionales pueden ir acoplándose en los distintos niveles hasta llegar a constituir una política pública coordinada estratégicamente desde el Estado central.

En la conformación de redes no son los límites de la organización o las fronteras, que delimitan participantes y no participantes, lo sustancial, sino que lo más importante está constituido por los vínculos, por el conjunto de relaciones que se van generando entre los miembros y que suponen una serie de grados progresivos de confianza, solidaridad, colaboración. El fortalecimiento de esos vínculos es lo que permite dar cohesión al conjunto y continuidad en el tiempo (VV.AA. Equipo Pla-Net, El Ágora).

A partir de esto, comprendemos que la *seguridad como valor democrático* requiere mecanismos de redes que incluyan el ámbito subregional. La integración en América del Sur puede constituirse en una red de defensa y una red de seguridad ciudadana, focalizada en el buen vivir de las personas, en la seguridad como derecho, en la participación y articulación entre diversas esferas. Las bases para una participación activa, no solo representativa mediante partidos sino también de comunidades, colectivos y grupos sociales, están definidas ya en las constituciones nacionales de Ecuador y Bolivia, las cuales pueden servir de plataforma para el resto de los Estados de la región.

En el supuesto de la conformación de redes, los distintos espacios locales constituyen nodos que se articulan con las instituciones gubernamentales provinciales y nacionales, a la par de nodos internacionales. Es el formato de *redes de seguridad* el que puede garantizar de forma efectiva democratización, descentralización, horizontalidad y reciprocidad, sin quitar a cada Estado central la autonomía y capacidad estratégica; por el contrario, funcionaría como potenciadora.

Dado que en las instancias de integración centralitarias, como UNASUR, se proponen como objetivos la justicia social, el desarrollo, la ampliación de derechos, el respeto por el derecho internacional y la resolución pacífica de conflictos, democracia y participación de la ciudadanía, es con la constitución de *redes de seguridad* que pueden cubrirse articuladamente todos estos fines. Sin embargo, es fundamental para esto que se negocie la cesión de grados de soberanía, al interior de la red y de acuerdo con el tema de que se trate, si se quiere lograr una instancia de asociación más intensa; entendemos lo complejo de alcanzar estos niveles de integración mayores teniendo en cuenta la reticencia de los Estados suramericanos para ello. Con todo, la arquitectura flexible y la geometría variable que supone toda red es una herramienta valiosa para lograr niveles de integración internacional en la subregión en forma gradual, respetando prioridades nacionales y/o subnacionales específicas, sin dejar por ello de avanzar en una cultura estratégica común tanto de las problemáticas a abordar como de los objetivos.

Frente al Centro, ya que las redes suponen negociación y coordinación como ejes, es posible, sin confrontar abiertamente (al menos en el corto plazo por cómo están desplegadas las correlaciones de fuerza actuales del sistema), negociar una vez lograda la articulación suramericana (en condiciones de mayor peso internacional y significativa autonomía) qué mecanismos serán aceptados y cuáles no, y cómo serán adaptados, de acuerdo con lo decidido en las redes de seguridad subregional por los múltiples actores participantes. Lo fundamental es fortalecer la autonomía en base a la integración ya que, frente al resto del mundo, es el componente de objetivos y acciones

comunes integradas el que permitirá disuadir a actores globales poderosos de violar principios del derecho internacional, en ese espacio asociado.

La participación ampliada es la característica esencial de una gobernanza pensada desde el Sur, y para que esta esté garantizada, no puede ser inmediatamente global, sino que debe primero fortalecerse en los niveles regionales para su potenciación, dada la ausencia de autonomía a la que históricamente se vio condicionado cada uno de los Estados de la subregión; la integración descentralizada y democrática es la oportunidad para la garantía de autodeterminación y, a partir de esta, para replantear su posición en el sistema internacional.

Hasta ahora, en Suramérica, la centralidad dada a los poderes ejecutivos nacionales en los procesos de integración subregional ha provocado inestabilidad, porque los cambios en cada gobierno suponen giros importantes en las prioridades de política exterior y de defensa. La democratización de los Estados centrales mediante la conformación de redes de seguridad al interior de su territorio, fomentando la participación civil, se traducirá en una democratización para las decisiones en instancias subregionales de cooperación, que les dará continuidad más allá de los vaivenes electorales. La defensa y la seguridad pública deben dejar de ser prerrogativa exclusiva de los altos cargos ejecutivos, militares o policiales para ser participativa y, por tanto, vinculada a los derechos fundamentales.

Si una tendencia subregional ha sido a la independencia de acción de las policías y los estamentos militares, con escasa tradición de subordinación al poder civil y respeto constitucional, involucrar a estos actores como parte de una red de administración participativa, que supone transparencia, los obliga a rendir cuentas y negociar acuerdos

con varios actores y los ubica en relación directa con la ciudadanía, volviendo más dificultoso el avasallamiento de derechos por parte de esas fuerzas.

Por último, está claro que la democracia es integral o no es posible en sociedades tan altamente desiguales. La libertad queda como cáscara vacía y formal si no se articula en simultáneo con mayores niveles de igualdad. Existen, por su parte, derechos que devienen de un pensamiento ancestral y originario en Suramérica que debe ser incorporado, respetado y potenciado. Resaltamos aquí el derecho del *buen vivir*.

Los Estados de América del Sur parecen haber comprendido, con la creación de UNASUR, que solo integrados es posible aumentar y consolidar la autonomía, como autodeterminación sobre los asuntos vitales. Ahora bien, la lentitud de los procesos y la ausencia de instancias de decisión colectiva muestran que el compromiso es demasiado débil o se encuentra condicionado.

La historia se ha ocupado de demostrar que la división ha traído dependencia y subordinación a los poderes hegemónicos; por tanto, nuevos procesos de integración son insuficientes si no se incorporan otras miradas y dispositivos de funcionamiento en ellos. Por todo esto, se afirma que la constitución de redes es una posibilidad abierta, por sus grandes potencialidades, para los abordajes de seguridad regional, alejando prácticas de criminalización, securitización o policiamiento y propiciando un fortalecimiento de la ciudadanía.



## Conclusiones generales

Se intentó señalar, mediante el análisis de documentos, casos particulares y análisis críticos, la dicotomía realmente existente entre seguridad internacional y derechos humanos, a pesar de la retórica global sobre ellos y su prioridad. Focalizando en Estados Unidos como poder hegemónico global, fue posible visualizar que, a pesar de los discursos oficiales, la praxis securitaria internacional ha conllevado la violación sistemática de derechos fundamentales, con un claro desprecio por la vida y la dignidad de las personas, particularmente en las periferias (internacionales, estatales y sociales) del mundo.

En cuanto a las propuestas liberales o basadas en la Ilustración, que suponen universalidad de derechos, fuentes normativas internacionales y prioridad ética para las relaciones globales, se buscó demostrar el doble estándar que acompaña esos principios. Mientras que ha servido de sustento para legitimar acciones a nivel internacional, especialmente la defensa de la democracia y los derechos humanos, su puesta en práctica ha sido en detrimento de ambos, fundamentada en la supuesta gravedad de las nuevas amenazas y la urgencia de acción. Frente a quienes cometen crímenes o actividades ilegales, se produce un vacío jurídico que permite ignorar las libertades y principios del ordenamiento jurídico democrático y el derecho internacional; frente al resto de la sociedad, habilita a un creciente control y vigilancia, recortando derechos y libertades básicos bajo el imperativo de la seguridad.

Con respecto a América del Sur, en la segunda parte del libro se entendió que la correlación de fuerzas internacionales del siglo XXI facilitó un mayor margen de decisión, frente a determinadas problemáticas, por el centramiento de intereses de la potencia hemisférica en

otros escenarios. A esto coadyuvó la renovación dirigen- cial subregional con la asunción de gobiernos de izquierda y centro-izquierda. Esta oportunidad, única en la historia subregional, no fue suficientemente aprovechada, porque más allá de la ampliación de ámbitos de integración y de temáticas incorporadas a estos, entre ellos la seguridad, no se ha podido traducir en prácticas comunes concretas y permanentes, ni siquiera en una interpretación comparti- da del mundo, de intereses y objetivos.

Por otra parte, en relación a las acciones efectivas de los Estados de la región y las organizaciones intergu- bernamentales subregionales, pudimos comprobar fuertes contradicciones entre los discursos y los hechos, tanto en relación al respeto por la democracia y los derechos huma- nos en las políticas de seguridad como al poder hegemó- nico y la autonomía declamada. Se entrecruzan posturas independientes con absorción de prácticas hegemónicas, como la criminalización de determinados sectores sociales o entre discursos anti-imperialistas y sostenidos ejercicios combinados que conllevan interoperabilidad militar con la potencia hegemónica. Es más, consideramos que la debi- lidad de los procesos de integración subregional es una muestra de plegamiento o acomodamiento a los intere- ses hegemónicos; el dato más relevante es el poco avance en torno a la cooperación en seguridad pública y crimen organizado transnacional en Suramérica, mientras que las policías nacionales participan, hace ya varios años, de una instancia hemisférica para este tipo de problemáticas.

Las posibilidades de una Suramérica integrada para la defensa y la seguridad, que propicie la participación ciu- dadana y la autonomía frente al resto del mundo, parecen diluirse en el nuevo contexto regional y hemisférico, con el giro conservador de muchos de los actuales gobiernos, evi- denciándose un alejamiento del respeto por los derechos

humanos en la planificación y aplicación de la seguridad. La coyuntura parece demostrar que se han desaprovechado oportunidades históricas únicas.

Frente al creciente avasallamiento de derechos y desprecio por la vida a nivel global en nombre de la seguridad, el intenso recorte de libertades que se extiende en todo el mundo, las prácticas intervencionistas de las principales potencias y los riesgos globales que atentan contra la vida, consideramos urgente la autodeterminación en las miradas sobre la seguridad y la defensa en Suramérica.

América del Sur debe poder pensar en sus propios términos, fuente para lo cual las constituciones de Ecuador y Bolivia conforman un emblema en este siglo XXI; debe poder avanzar en la integración como modo de ganar autonomía, abandonar la dependencia y participar en el sistema internacional con peso propio; debe, además, poder defender sus intereses y a sus ciudadanos sin violar o avasallar derechos. Precisamente porque la historia regional está marcada por la falta de democracia integral y la dependencia, es hora de que este siglo encuentre a América del Sur y a América Latina en control de su propio destino a partir del fortalecimiento del *buen vivir*.



## Bibliografía

- ACOSTA, Marina y DEMIRDJIAN, Silvia (2013) “Miedos y medios. La disputa por la hegemonía comunicacional en América Latina” en SALAZAR PÉREZ, Robinson y HEINRICH, Marcela (2013) *Atrapados por el miedo*. Buenos Aires, Editorial Elaleph.
- ADLER, Emanuel (1997) “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” en Revista *European Journal of International Relations*, Vol. 3, September. Pp. 319-363. Disponible en: <https://goo.gl/rF61z8> [Consultado: 11/09/2014]
- AGAMBEN, Giorgio (1998) *Homo Sacer I: El poder soberano y la nuda vida*. Valencia, España, Editorial Pretextos. Traducción: Cuspina.
- (2005) *Homo Sacer II: estado de excepción*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora. Traducción: Flavia Costa e Ivana Costa.
- AGUAS, Mariano (2009) “Argentina-Brasil, el juego de las diferencias”. En *Revista Veintitrés Internacional*, Año 3. N° 47, Octubre. Pp. 14-15.
- ALLARD NEUMANN, Raúl (2013) “Explorando nuevos caminos de regionalización e integración en América Latina y el Caribe” en Revista *Relaciones Internacionales*, Año 22, N° 44, Instituto de Relaciones Internacionales-UNLP, primer semestre. Pp. 115-145.
- ALLISON, Graham T. (1988) *La esencia de la decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ALMEIDA RESENDE, Erika (2010) *A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas relações internacionais*. Boa Vista, Brasil, UFRR editora.

- AMADEO, Mario (1978) *Manual de Política Internacional*. Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.
- AMIN, Samir (2001) “El actual sistema mundial y los cinco monopolios del capitalismo” reproducido en: <https://goo.gl/A2bQdG> [Consultado: 10/12/2014].
- AMPARÁN, Aquiles Chihu (2006) “El ‘análisis de los marcos’ en el discurso de Bush (septiembre 11 de 2001)” en Revista *Nueva época*, Núm. 6, Julio-diciembre. Pp. 159-181. Disponible en: <https://goo.gl/Rr9CeT> [Consultado: 30/11/2014]
- APONTE GARCÍA, Maribel (2013) “La Alianza Bolivariana como modelo alternativo de producción y empresas, integración regional y desarrollo endógeno con inclusión social: el caso de la integración petrolera” en MARTINS, Carlos Eduardo [et. al.] (2013) *Los retos de la integración y América del Sur*. Buenos Aires, Clacso.
- ARENDT, Hanna (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Buenos Aires, Editorial Taurus.
- ARREAZA, Catalina y TICKNER, Arlene (2002) “Posmodernismo, Postcolonialismo y Feminismo: manual para (in)expertos” en *Revista Colombia Internacional*, N° 54, Universidad de los Andes, Colombia, Abril. Disponible en: <https://goo.gl/f3WLCr> [Consultado: 26/01/2014]
- ARGUMEDO, Alcira (2002) *Los silencios y las voces en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional.
- ASHLEY, Richard (1987) “The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics” en Revista *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 12. Pp. 403-434. Disponible en: <https://goo.gl/zKQqN2> [Consultado: 11/09/2014]
- ATKINS POPE, G. (1992) *América Latina en el sistema político internacional*. México, Gernika.

- AYALA, Mario y MORA QUEIPO, Ernesto (2008) "Reconstrucciones identitarias en el proceso bolivariano: los afrovenezolanos (1998-2008)" en *Contra Relatos desde el Sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*, Año IV, N° 5-6, Diciembre.
- BALDWIN, David (1997) "The concept of security" en *Review of International Studies*, N° 23. British International Studies Association. Pp. 5-26.
- BARBÉ, Esther (2003) *Relaciones Internacionales*. Madrid, TECNOS.
- BARKAWI, Tarak (2010) "Empire and Order in International Relations and Security Studies" en DENEMARK, Robert (ed.) (2010) *The International Studies Encyclopedia*, Blackwell Publishing, The International Studies Encyclopedia, Vol. III, Chichester: Wiley- Blackwell. Pp. 1360-1379.
- BARNETT, Michel (1990) "High politics is low politics". APSA Convention 1988. Washington DC. Disponible en: <https://goo.gl/sVXV6H> [Consultado. 12/03/2014]
- BARRIOS, Miguel Ángel (director) (2009) *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- BARTOLOMÉ, Mariano (2013) "Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea" en *Revista Relaciones Internacionales*, N° 23, Septiembre. Universidad Autónoma de Madrid. Pp. 35-64. Disponible en: <https://goo.gl/FD6gvB> [Consultado: 12/02/2014]
- Bauman, Zygmunt (2005) *Comunidad. En busca de la Seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- (1998) *Globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires, Siglo XXI.

- BECK, Ulrich (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Editorial Paidós.
- (2002) *La sociedad del riesgo global*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- BEHNKE, Andreas (2013) “El Terror y lo Político: el 11-S en el contexto de la globalización de la violencia” en Revista *Relaciones Internacionales*, N° 23, Universidad Autónoma de Madrid, Junio-septiembre. Disponible en: <https://goo.gl/xoknCU> [Consultado: 05/02/2015]
- BELL, Duncan (2013) “Before the democratic peace: Racial utopianism, empire and the abolition of war” en *European Journal of International Relations*, Vol. 20, N° 3. Pp. 647-670. Disponible online desde 2013 en: <https://goo.gl/hRDczo> [Consultado: 4/09/2014]
- BENHABIB, Seyla (2005) *Los derechos de los otros*. Barcelona, Gedisa.
- BERTONHA, Joao Fábio (2012) “¿Seguridad o defensa? Dilemas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los comienzos del siglo XXI” en Revista *Relaciones Internacionales*, Año 21, N° 43, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, segundo semestre.
- BETTATI, Mario (1996) “The International Community and Limitations to Sovereignty” en RICOEUR, Paul (editor) (1996) *Tolerance between Intolerance and the Intolerable*. Estados Unidos, Diogenes y Berghahn Books.
- BILBAO, Luis (2000) “Militarización de la política” en *Le Monde Diplomatique*. Septiembre. Argentina, Edición Cono Sur.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo (1986) *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo.



- BORDA, Sandra (2013) "Estados Unidos o el último Estado hegemónico" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 246, Julio-Agosto. Pp. 64-77. Disponible en: <https://goo.gl/t7CMQZ> [Consultado: 05/02/2015]
- BOERSNER, Demetrio (1996) *Relaciones Internacionales de América Latina*. Lima, Perú, Nueva Sociedad.
- BORÓN, Atilio (2008) "Teoría (s) de la dependencia" en revista *Realidad Económica*, sección Estado y Sociedad, Agosto-septiembre. Pp. 20-43.
- (2012) *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*. Buenos Aires, Editorial Luxemburg.
- (2013) "Los países imperiales se vuelven más violentos en su fase de decadencia", Conferencia pronunciada en Caracas, premio Libertador al Pensamiento Crítico, en Agencia Venezolana de Noticias. Octubre. Disponible en: <https://goo.gl/2hcxP8> [Consultado: 05/01/2015]
- Borón, Atilio y DE VITA, Álvaro (Comp.) (2002) *Teoría y Filosofía Política: la recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. Buenos Aires, CLACSO.
- BORÓN, Atilio; VLAHUSIC, Andrea (2009) *El lado oscuro del imperio. La violación de los derechos humanos por los Estados Unidos*. Buenos Aires, Ediciones Luxemburg.
- BOOTH, Ken (2007) *Theory of World Security*. UK, Cambridge University Press.
- BULL, Hedley (1984) *Justice in International Relations. The Haeghey Lectures*. Waterloo, Ontario, University of Waterloo.
- BURCHILL, Scott [et. al.] (2005) *Theories of International Relations*. Estados Unidos, Pallgrave McMillan.
- BUSTAMANTE DONAS, Javier (2001) "Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica"

- en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Nº1, Septiembre-diciembre. Organización de Estados Iberoamericanos. Disponible en: <https://goo.gl/85Pw6X> [Consultado: 05/10/2014]
- BUZAN, Barry; Wæver, Ole; y DE WILDE, Jaap (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Inglaterra, Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, Barry y HANSEN, Lene (2009) *The evolution of International Security Studies*. Inglaterra, Cambridge University Press.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (s/f) “Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales”. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://goo.gl/Dej73A> [Consultado: 06/06/2014]
- CARDINALE, María Eugenia (2006) “Perspectivas para la Seguridad Humana en el Nordeste Asiático” en DI MASI, Jorge y CRISCONIO, María Magdalena (Comp.) (2006) *Corea y Argentina: percepciones mutuas desde una perspectiva regional*. Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, Asociación Argentina de Estudios Coreanos.
- CARDINALE, María Eugenia (2017). “Seguridad Internacional y derechos humanos: una reflexión a partir de los aportes del cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo” en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 3, Nº 1, verano 2017-junio. Universidad de Granada, España.
- (2009) “Siglo XXI: Cambios en la seguridad internacional. Reajustes en las relaciones centro-periferia” en edición digital SAAP. Sociedad Argentina de Análisis Político. IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Argentina, SAAP, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.

- (2011) “Nuevas políticas de defensa nacional en Brasil y Argentina: ¿visión autónoma?” en ALTAVILLA, Cristian [et.al.] (coord.), GANTUS, Diego Julián (ed.) (2011) *II Jornadas de investigación en Ciencia Política*. Paraná, Universidad Nacional de Entre Ríos Editorial.
- CARDINALE, María Eugenia (2017). “Seguridad Internacional y derechos humanos: una reflexión a partir de los aportes del cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo” en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 3, N° 1, verano 2017-junio. Universidad de Granada, España.
- CARDONA CARDONA, Diego (2004) “Hasta dónde llega la seguridad: una lectura crítica de Krause y Williams” en *Revista Desafíos*, Vol. 11, semestre II. Disponible en: <https://goo.gl/JkxNZq> [Consultado: 27/05/2014]
- CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo (1977) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- CASTELLS, Manuel (1999) *La era de la información.*, México, Siglo XXI editores.
- (1998) “¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, Sao Paulo, Brasil. Disponible en: <https://goo.gl/35Mi8G> [Consultado: 22/03/2011]
- CASTRO GÓMEZ, Santiago (2011) “Filosofía, Ilustración y colonialidad” en DUSSEL, Enrique; MENDIETA, Eduardo y BOHÓRQUEZ, Carmen (2011) *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y “latino” (1300-2000)*. México, Editorial Siglo XXI.

- CELI, Pablo (2014) "Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional" en NIÑO GUARNIZO, Catalina (editora) (2014) *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Colombia. Disponible en: <https://goo.gl/M3VLDb> [Consultado: 07/17/2014]
- CHANDLER, David (2008) "Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark" en *Security Dialogue*, Vol. 39, N° 4. Pp. 427-438. Disponible en: <https://goo.gl/a98HyN> [Consultado: 15/09/2014]
- CHILLIER, Gastón y FREEMAN, Laurie (2005) "El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en potencia", Informe especial, WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA. En sitio web: <https://goo.gl/WCJkfx> [Consultado: 22/07/2009]
- CHOMSKY, Noam (2001) *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. Barcelona, Paidós Ibérica.
- CHOMSKY, Noam y ACHCAR, Gilbert (2007) *Estados Peligrosos. Oriente medio y la política exterior estadounidense*. Madrid, Paidós.
- CLAUSEWITZ Von, Karl (2004) *De la Guerra*. Ediciones Libertador, Buenos Aires.
- COHEN, Richard (2001) "Cooperative Security: From Individual Security to International Stability" en COHEN, Richard y MIHALKA, Michael (2001) *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshal Center Papers, N° 3. Pp. 1-27. Disponible en: <https://goo.gl/aSn59P> [Consultado: 10/10/2014]

- COMINI, Nicolás y FRENKEL, Alejandro. (2014). “Una UNASUR de baja intensidad” en Revista *Nueva Sociedad*, N° 250, Marzo-abril. Disponible en: <https://goo.gl/Fvrcuj> [Consultado: 28/01/2015]
- COSTA VAZ, Alcides y JÁCOME, Francine (2009) “El Consejo de Defensa Sudamericano. Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica” en Policy Paper N° 26, Febrero. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <https://goo.gl/eAVvFL> [Consultado: 05/03/2009]
- COX, Robert W (1996) *Approaches to world order*. UK, Cambridge University Press.
- (1999) “Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order” en Revista *Review of International Studies*, N°25. Pp.3-28. Disponible en: <https://goo.gl/HcXyWJ> [Consultado: 20/09/2014]
- (2014) “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales” reproducido en Revista *Relaciones Internacionales*, N° 24, Universidad Autónoma de Madrid, Octubre 2013 - Enero 2014. Pp. 129-162. Disponible en: <https://goo.gl/dcTnek> [Consultado: 20/09/2014]
- CUADRA, Héctor (2009) *Reflexiones sobre ética y política internacional*. México, Universidad Iberoamericana.
- CUADRO, Mariela (2013) “La guerra global contra el terror y el universalismo liberal: reflexiones mediante Carl Schmitt” en Revista *Relaciones Internacionales*, N° 22, Universidad Autónoma de Madrid, Febrero-mayo. Pp. 109-125. Disponible en: <https://goo.gl/LWuBB2> [Consultado: 20/01/2015]

- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (1998) *El Orden Mundial del Siglo XXI*. Buenos Aires, Ediciones de la Universidad.
- DEL ARENAL, Celestino (2008) "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las Relaciones Internacionales". Ponencia publicada por la Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://goo.gl/yshjRC> [Consultado: diciembre 2013]
- DE LA LAMA, Jorge (1998) *La seguridad hemisférica a fin de siglo*. Chile, FLACSO.
- DE PREUX, Jean (1989) "Estatuto de combatiente y de prisionero de guerra" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Disponible en: <https://goo.gl/PTescZ> [Consultado: 15/07/2014]
- DERGHOUGASSIAN, Katchik (editor) (2009) *La contrainsurgencia en el siglo XXI y su crítica*. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia, N°3, Ministerio de Defensa de Argentina.
- DER DERIAN, James (2009) *Critical Practices in International Theory*. London, Routledge, Taylor & Francis Group.
- DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2014) *Pensamiento periférico: Asia-África-América Latina-Eurasia y algo más. Una tesis interpretativa global*. Chile, Clacso-Idea-Usach. E-book disponible en: <https://goo.gl/wxaYJ2> [Consultado: 26/01/2015]
- DEVETAK, Richard (2005) "Critical Theory" en BURCHILL, Scott [et.al.] (2005) *Theories of International Relations*. New York, Editorial Pallgrave McMillan.
- DONADIO, Marcela (2014) *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Buenos Aires. Disponible en: <https://goo.gl/VrJZZ9> [Consultado en: 26/02/2015]

- DOS SANTOS, Theotonio (2011) *Imperialismo y Dependencia*. Biblioteca Ayacucho, Venezuela.
- ENGSTROM, Par y PEGRAM, Thomas (2011) "Responsibility to Protect and the Coercive Enforcement of Human Rights". Paper prepared for *International Studies Association Annual Conference*, 18/03. Disponible en: <https://goo.gl/BHJQdz> [Consultado: 10 de enero 2015]
- FEINSILVER, Julie (2008) "Médicos por petróleo" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 206, Julio-agosto. Pp. 107-122. Disponible en: <https://goo.gl/ubYQdm> [Consultado: 31/01/2015]
- FERNANDEZ, Gustavo (2013) "Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 246, Julio-agosto. Disponible en: <https://goo.gl/M8Xxyu> [Consultado: 26/01/2015]
- FINEL, Bernard. "New Thinking about Security? Analytical Pitfalls and Applications to the Americas" Presentation to the Organization of American States, Forum on the Future of International Security in the Hemisphere, 19 and 20 April 1999, Washington, DC. This paper is adapted from Bernard, Finel, "What is Security? Why the Debate Matters" en *National Security Studies Quarterly*, Vol.4, N°. 4, Fall. Pp. 1-18.
- FOUCAULT, Michel (2001) *Genealogía del racismo*. Buenos Aires, Altamira.
- (2006) *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- FRANCO, Rolando (2006) “Modelos de Política Social en América Latina en el último cuarto de siglo” en FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge (coord.) (2006) *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- FRECHERO, Ignacio (2007) “Política Exterior Argentina. La Relación Bilateral con Estado Unidos en el marco de la Guerra al Terrorismo” en Centro Argentino de Estudios Internacionales. URL: <https://goo.gl/UQycrF>
- FUCHS, Ruth (2006) “¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 2. Pp. 29-52. Disponible en: <https://goo.gl/iNFkmq> [Consultado: 06/02/2014]
- FUNDACION SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. 2008. “Suramérica: ¿carrera armamentista o renovación militar?” Mayo, Bogotá. Disponible en: <https://goo.gl/eSd8CQ> [Consultado: 12/03/2010]
- GALTUNG, Johan (1971) “A Structural Theory of Imperialism” en *Journal of Peace Research*, Vol. 8, N° 2. Pp. 81-117. Disponible en: <https://goo.gl/kbzVFT> [Consultado: 29/09/2014]
- GANDÁSEGUI, Marco A. (2014) “Hegemonía y Geopolítica en el Capitalismo del Siglo XXI” en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*. N° 15, Agosto, CLACSO.
- GARDINI, Gian Luca (2009) “Proyectos de integración regional sudamericana. Hacia una teoría de convergencia regional”. En: *Sociedad Global*, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana (UAI). Vol. 3. N° 2, Segundo Semestre. Pp.171-173.



- GARCÍA, David (2012) “La doctrina Obama, la teoría de la ‘guerra limitada’ y la nueva política exterior de EE.UU: ¿hacia una política neo-nixoniana?” en *UNISCI Discussion Papers*, N° 28, Universidad Complutense de Madrid. Pp. 145-153. Disponible en: <https://goo.gl/tb7EMf> [Consultado: 26/09/2014]
- GARCÍA PINZÓN, Viviana (2014) “En los confines del Estado. Una mirada comparada a la seguridad en las zonas fronterizas de Sudamérica” en ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo (2014) *El Laberinto de la Inseguridad Ciudadana*, Buenos Aires, CLACSO. Pp. 227-256. Disponible en: <https://goo.gl/XUpMqt> [Consultado: 06/01/2015]
- GILMORE, Jonathan (2014) “Protecting the Other: Considering the *process* and *practice* of cosmopolitanism” en *European Journal of International Relations*, Vol. 20, N° 3, February. Pp.694-719. Disponible en: <https://goo.gl/ECfVcH> [Consultado: 02/10/2014]
- GLOVER, Robert (2012) “Compatibility or Incommensurability: IR Theory and Complex Systems Analysis” en sitio E-International Relations, Articles. Disponible en: <https://goo.gl/B9qQDU> [Consultado: 26/09/2014]
- GÓMEZ ISA, Felipe (Director) y PUREZA, Juan Manuel (2004) *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao, Editorial Universidad de Deusto.
- GRAMSCI, Antonio (2003) *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- GRAUTOFF, Manfred (2007) “De Clausewitz a la guerra asimétrica: una aproximación empírica” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*,

- Vol. 1, Nº 3, Enero-junio, Colombia. Pp. 131-144. Disponible en: <https://goo.gl/zyz8cJ> [Consultado: 06/12/2012]
- Gray, John (2001) *Las dos caras del liberalismo*. Barcelona, Paidós.
- HAAS, Richard (2006) "Reevaluar la soberanía" en *Project Syndicate*, 14/02/2006. Disponible en: <https://goo.gl/MkmVou> [Consultado: 28/05/2012]
- HALLIDAY, Fred (2002) *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid, Libros de la Catarata.
- HARDY VIDELA, David (2003) "La Seguridad Cooperativa: un modelo de seguridad estratégica en evolución" en *Revista de Marina, Armada de Chile*, Vol. 120, Nº 877, Nov-Dic. Disponible en: <https://goo.gl/eJGndL> [Consultado: 10/10/2014]
- HELD, David (1993) *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza.
- (1997) *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, Paidós.
- HERRERA FLORES, Joaquín (2003) "Los Derechos Humanos en el contexto de la globalización. Tres precisiones conceptuales". Coloquio Internacional Derecho y Justicia en el Siglo XXI, Universidad de Coimbra. Disponible en: <https://goo.gl/Am5bYD> [Consultado: 13/10/2005]
- HERTZ, John (2003) "The Security Dilemma in International Relations: Background and Present Problems" en *International Relations*, Vol 17, Nº 4. Pp. 411-416. Sage Publications.
- HERVELLA, Beatriz (2003) "Desprecio por las convenciones". Disponible en: <https://goo.gl/XWT3Ub> [Consultado: 01/11/2014]

- HIRST, Mónica (comp.) (2009) *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires, Edhasa.
- (2004) “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional”. En: AA.VV. *Imperio, estados e Instituciones. La Política internacional en los comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Ed. Altamira.
- HOBBS, Thomas (2004) *El Leviatán*. Buenos Aires, Ediciones Libertador.
- HOBBSAWM, Eric (1994) *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires, Editorial Crítica.
- (2007) *Guerra y Paz en el siglo XXI*. Barcelona, Editorial Memoria Crítica.
- (2012) *La era del imperio (1875-1914)*. Buenos Aires, Editorial Crítica.
- HOPE, Ted (1998) “The Promise of Constructivism in International Relations Theory” en Revista *International Security*, Vol. 23, N° 1, summer. Disponible en: <https://goo.gl/kbzVFT> [Consultado: 11/05/2014]
- HUNTINGTON, Samuel P. (2001) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires, Paidós.
- HUYSMANS, Jef (2006) “International Politics of Exception: Competing Visions of International Political Order Between Law and Politics” en Revista *Alternatives*, N° 31. Pp. 135-165.
- IKENBERRY, John y SLAUGHTER, Anne-Marie (2006) *Forging a World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*. Princeton, Princeton Project on National Security, University Of Princeton.
- JAGUARIBE, Helio (1979) “Autonomía periférica y hegemonía céntrica” en *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 12, N° 46, Universidad de Chile. Disponible en: <https://goo.gl/24wT6j> [Consultado: 05/2011]

- (2009) "Presentación" en BARRIOS, Miguel Ángel (director) (2009) *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- JAKOBS, Gunther y CANCIO MELIÁ, Manuel (2003) *Derecho Penal del Enemigo*. Madrid, Civitas ediciones.
- KANT, Immanuel (1998) *Sobrela Paz Perpetua*. Madrid, Tecnos.
- KAVALSKY, Emilian (2007) "The fifth debate and the emergence of complex international relations theory: notes on the application of complexity theory to the study of international life" en *Revista Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, N° 3, September. Pp. 435-454.
- KEOHANE, Robert (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988) *Poder e Interdependencia. La Política en transición*. Buenos Aires, Ed. GEL.
- KISSINGER, Henry (2005) "Implementing Bush's Vision" en *The Washington Post*, 16/05/2005. Disponible en: <https://goo.gl/m2bT4E> [Consultado: 18/09/2014]
- KRASNER, Stephen D. (1982) "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables" en *International Organization*, Vol. 36, N° 2, primavera. P. 185.
- KRASNER, Stephen D. y PASCUAL, Carlos (2005) "Addressing State Failure" en *Foreign Affairs*, Vol. 84, N° 4, July/August.
- KRAUSE, Kaith y WILLIAMS, Michael (ed.) (2002) *Critical Security Studies*. Inglaterra, UCL Press.

- LAROCCA, Valeria (2012) “Defensa y política exterior” en DERGHOUGASSIAN, Khatchik (2012) *La defensa en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- LAZARUS, Liora (2007) “The Right to Security: securing rights or securitizing rights?” en Goold, Benjamin y LAZARUS, Liora (editores) (2007) *Security and Human Rights*. Oxford, Hart Publishing.
- LAZZARATO, Maurizio (2006) *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- LENNOX, Victoria (2008) “Conceptualizing Global Governance in International Relations” en sitio E-International Relations, Essays. Disponible en: <https://goo.gl/41oWbD> [Consultado: 08/06/2014]
- LOCKE, John (1963) *Ensayo sobre el gobierno civil*. Madrid, Aguilar.
- López, Ernesto y Sain, Marcelo Fabián (comp.) (2003) “*Nuevas Amenazas*”. *Dimensiones y Perspectivas*. Bernal, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- LUCENA CID, Isabel (2010) “Alternativas al desgobierno mundial: una revisión de los modelos democráticos globales” en *Universitas*, Revista de Filosofía, Derecho y Política, N° 12, Julio. Pp. 19-42.
- Manaut Benítez, Raúl; Celi, Pablo y Diamint, Rut (2009) “Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica. Entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los viejos conflictos” en MATHIEU, Hans y RODRÍGUEZ ARREDONDO, Paula (editores) (2009) *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –Fescol. Pp. 1-14. Disponible en: <https://goo.gl/ocRCBc> [Consultado: 07/02/2015]
- MANENT, Pierre (1990) *Historia del pensamiento liberal*. Buenos Aires, Emecé.

- MAQUIAVELO, Nicolás (1996) *El príncipe*. Barcelona, Alta-ya.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando (2001) "Situación actual de los derechos humanos. Su práctica y violaciones" en TORRES COSTA, Carme (coord.) (2001) *Educación para una cultura de paz y convivencia*. Seminario organizado por el Gobierno de las Islas Baleares. Editor Fundación Xa Nostra. Disponible en: <https://goo.gl/JX83Dz> [Consultado: 05/01/2015]
- MARTÍ, José (1891) "Nuestra América" en *Revista Ilustrada*, New York. Reproducido en <https://goo.gl/yr7CeE> [Consultado: 25/11/2014]
- Mc DONALD, Paul (2009) "Distancia y resistencia: las relaciones entre el centro y la Periferia en la política internacional" en HIRST, Mónica (2009). *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires, Edhasa. Pp. 131-142.
- Merke, Federico (2008) "Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica" en *Revista Sociedad Global*, N°2. Pp. 142-161. Disponible en: <https://goo.gl/JH9egm> [Consultado: 22/03/2010]
- Mignolo, Walter (2007) *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona, Gedisa.
- MONCAYO; VINUESA y GUTIERREZ (1981) *Derecho Internacional Público. Tomo I*. Buenos Aires, Zavala Editor.
- MORGENTHAU, Hans (1990) *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires, Ed. GEL.
- MORIN, Edgar (1997) *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa.
- NEF, Jorge (2002) "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua" en ROJAS ARAVENA y GOUCHA, Moufida (2002) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Chile, FLACSO-UNESCO.

- NIEVAS, Fabián (2012) "Tortura: la guerra en tiempos de paz" en WINER, Sonia; OCAMPO BANDA, Luis y SALAZAR PÉREZ, Robinson (2012) *Sociología del cuerpo. Gritos apagados y voces del mañana*. Buenos Aires, Editorial Elaleph.
- NIEVAS, Fabián y BONAVERA, Pablo (2010) "El miedo sempiterno" en NIEVAS, Fabián [et.al.] (2010) *Arquitectura política del miedo*. Buenos Aires, Elaleph.
- ORIAS, Ramiro (2014) "Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal en Bolivia" en NIÑO GUARNIZO, Catalina (editora) (2014) *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Colombia. Disponible en: <https://goo.gl/XMkhiN> [Consultado: 07/17/2014]
- OROZCO, Gabriel (2006) *Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización*. Universidad Autónoma de Madrid. Reproducido en Centro Argentino de Estudios Internacionales: <https://goo.gl/RytJNw> [Consultado: 14/08/2014]
- PACHECO, José Carlos (2011) "Historia, ideas y poder americano: la visión neoconservadora" en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 27, Octubre. Pp. 107-124. Disponible en: <https://goo.gl/ZxQRqg> [Consultado: 22/11/2014]
- PARRA GONZÁLEZ, Ana Victoria (2010) "Miedo y control social" en NIEVAS, Fabián [et.al.] (2010) *Arquitectura política del miedo*. Buenos Aires, Elaleph.
- PEÑAS, Francisco (1997) "Liberalismo y Relaciones Internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos" en *Revista Isegoría*, N° 16. Pp. 119-140. Disponible en: <https://goo.gl/UeL48P> [Consultado 27/09/2014]

- (2005) *¿Es posible una teoría de las Relaciones Internacionales?* Revista *Relaciones Internacionales*. N° 1. Marzo. Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <https://goo.gl/GE9UGf> [Consultado: 05/03/2008]
- PEREIRA, Juan Carlos (2001) *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. España, Ed. Ariel.
- PÉREZ ENRÍQUEZ, Diego (2014) “Seguridad integral en Ecuador. Dimensiones estructurales y coyunturales de un concepto en consolidación” en NIÑO GUARNIZO, Catalina (editora) (2014) *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Colombia. Disponible en: <https://goo.gl/45oJ3r> [Consultado: 07/17/2014]
- PÉREZ LÁREZ, Rosa María (2011) “Una aproximación crítica al estado actual de la teoría de las relaciones internacionales” en Revista *Mundo Nuevo*, Año III, Vol. 2, N° 7, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela, Octubre-noviembre-diciembre. Pp. 232-252. Reproducido en: <https://goo.gl/q776pH> [Consultado: 22/06/2014]
- PEREZ LLANA, Carlos (1991) *De la Guerra del Golfo al nuevo orden*. Buenos Aires, GEL.
- Pérez Luño, Antonio (1983) “La Fundamentación de los Derechos Humanos” en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N° 33, Septiembre-octubre.
- PUIG, Juan Carlos (1985) *Políticas Exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- QUIJANO, Aníbal (1968) “Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica” en *Revista Mexicana de Sociología* Año 30, Vol. XXX, N° 3, Instituto de



- Investigaciones Sociales – UNAM, México, Jul.-sept. Pp. 525-570. Disponible en: <https://goo.gl/gS1MBf> [Consultado: 09/09/2014]
- RENGIFO, Antonio José (2008) “De la injerencia a la responsabilidad” en *Un Periódico*, N° 112, Universidad Nacional de Colombia, Junio. Disponible en: <https://goo.gl/CXEaa8> [Consultado: 30/04/2014]
- RENOUVIN, Pierre (1969) *Historia de las Relaciones Internacionales Siglos XIX y XX*. Madrid, Akal.
- REUS SMIT, Christian (2005) “Constructivism” en BURCHILL, Scott [et.al.] (2005) *Theories of International Relations*. New York, Editorial Pallgrave MacMillan.
- RODRÍGUEZ, Pablo Esteban (2010) “El renacimiento de la biopolítica. Notas para un balance” en *Revista Tramas. Subjetividad y procesos sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana, N° 32.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2005) “Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 198, Julio/Agosto. Disponible en <https://goo.gl/wpmZrG> [Consultado: 20/11/2006]
- ROMANO, Silvina (2005) “La integración económica latinoamericana y las relaciones político-económicas con Estados Unidos (1960-1973). Antecedentes del ALCA y el MERCOSUR”. Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <https://goo.gl/Jed3XB> [Consultado: 12/11/2013]
- (2010) “Democracia liberal y seguridad nacional en el gobierno estadounidense: continuidades y rupturas” en GANDÁSEGUI, Marco; CASTILLO

- FERNÁNDEZ, Dídimo (2010) *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. México, Clacso/Siglo XXI editores.
- ROMANO, Silvina y DELGADO RAMOS, Gian Carlo (2010) “Poder Inteligente’, discurso de la Pax Americana en el gobierno de Obama: continuidades y discontinuidades” publicado en <https://goo.gl/rqVsAh> [Consultado: 24/04/2014]
- ROMERO, Anthony (2014) “La CIA, las torturas y la ‘guerra contra el terrorismo’ denunciadas por el Senado de EE. UU.” 09/12/2014 en *The New York Times*. Reproducido en <https://goo.gl/6Nzr7T> [Consultado 08/01/2015]
- RONCKEN, Theo (2014) “El sistema nacional de seguridad ciudadana y sus alcances para el *vivir bien*” en ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo (2014) *El laberinto de la inseguridad ciudadana*. Buenos Aires, Clacso. Pp. 157-188. Disponible en: <https://goo.gl/NJk1we> [Consultado: 06/01/2015]
- ROSENAU, James (1997) “Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales” en *Revista Nueva Sociedad*. N° 148, Marzo-abril.
- ROUQUIÉ, Alain (1990) *Extremo Occidente*. Buenos Aires, Editorial Emecé.
- ROVERE, Mario y TAMARGO, María del Carmen (2005). “Redes y coaliciones o cómo ampliar el espacio de lo posible” en Colección Gestión Social, Universidad de San Andrés. Disponible en: [www.gestionsocial.org](http://www.gestionsocial.org) [Consultado: 18/12/2017]
- RUGGIE, John Gerard (1998) “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge” en *International Organization*, Vol. 52, No. 4, *International Organization at*

- Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Autumn. Pp. 855-885. Disponible en: <https://goo.gl/Fjzp86> [Consultado: 11/09/2014]
- RUNZA, Ricardo (2008). "La Construcción de una comunidad de seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamentos". Policy Paper N° 20, Programa de cooperación en seguridad regional. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Julio. Disponible en: <https://goo.gl/8shkhL> [Consultado: 05/06/2010]
- RUSSEL, Roberto y CALLE, Fabián (2009) "La 'periferia turbulenta' como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina" en HIRST, Mónica (comp.) (2009) *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires, Edhasa.
- RUSSEL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2001) "De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur" en Revista *Postdata*, N° 7, Mayo. Pp. 71-92.
- SAID, Edward (1996) *Cultura e Imperialismo*. Barcelona, Anagrama.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis (2009) "La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa" DT 50/2009 - 07/10/2009. Área Seguridad y Defensa. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://goo.gl/GsRWaA> [Consultado octubre 2010]
- SALOMÓN, Mónica (2002) "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" en Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 56, Dic. 2001/Enero. Pp. 7-52.
- (2014) "Centro, Periferia y la recepción de la Teoría de las Relaciones Internacionales en Brasil" en *Revista de Relaciones Internacionales*,

- Universidad Autónoma de Madrid, N° 24, Enero. Pp. 77-88. Disponible en: <https://goo.gl/j8GGiL> [Consultado: 07/04/2014]
- SAMPÓ, Carolina y BARTOLOMÉ, Mariano (2013) “Seguridad y violencia en el actual escenario latinoamericano: de la teoría a la praxis” en Revista *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, N° 45. Pp. 4-22.
- SANDOVAL FORERO, Eduardo y SALAZAR PEREZ, Robinson (2003) *Lectura crítica del Plan Puebla-Panamá*. México, Libros en Red.
- SAZO MUÑOZ, Diego (2009) “Provocando el desequilibrio de poder: Crítica a la política exterior de George W. Bush desde la *Realpolitik*” en *Revista Enfoques*, Vol. II, Número 10. Pp. 293-311. Disponible en: <https://goo.gl/bjrBpv> [Consultado: 18/09/2014]
- SBARBI OZUNA, Maximiliano. (2013). “El incremento de las bases militares de Estados Unidos en América Latina” en Actualidad RT Noticias 13/09/2013. Disponible en: <https://goo.gl/uJwB2K> [Consultado: 10/01/2015]
- SCHMITT, Carl (2005) *El nomos de la tierra*. Buenos Aires, Editorial Struthart & Cía. Traducido por: Dora Schilling Thon.
- SCHOUTEN, P. (2008) “Theory Talk #21: Stephen Krasner on Sovereignty, Failed States and International Regimes”, *Theory Talks*, <https://goo.gl/pwm5Wp> [Consultado: 21/09/2014]
- (2009) “Theory Talk #37: Robert Cox on World Orders, Historical Change, and the Purpose of Theory in International Relations”, *Theory Talks*, <https://goo.gl/rrW2s5> (12-03-2010) [Consultado: 06/09/2014]

- SODUPE CORCUERA, Kepa (2003) *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao, Editorial Universidad del País Vasco.
- SOLIS, Guillermo y ROJAS ARAVENA, Francisco (editores) (2008) *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Chile, FLACSO-Catalonia.
- SOUSA SANTOS de, Boaventura (2002) “Hacia una concepción multicultural de los Derechos Humanos” en Revista *El otro derecho*, N° 28, Julio. Colombia. Pp. 59-83
- TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo (1995) “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto” en Revista *Cidob d’Afers Internationals*. N° 28. Pp. 7-31. Disponible en: <https://goo.gl/f4kGEu> [Consultado: 14/04/2013]
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2000) *Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires, Norma.
- (2004) “Más terrorismo, menos democracia. La doctrina de George W. Bush” en *Revista Política Exterior*. N° 99, Mayo/Junio, España.
- (2009a) “Incertidumbres y Encrucijadas para la Política Exterior Argentina”. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. Disponible en: <https://goo.gl/dFwAEm> [Consultado: 17/08/2010]
- (2009b) “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia” en HIRST, Mónica (comp.) (2009) *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires, Edhasa. Pp. 207-248.
- (2012) “El entorno global” en DERGHOUGASSIAN, Khatchik (2012) *La defensa en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

- TRUCCO, Marcelo (2009) "Los desafíos de la Integración Regional en el actual escenario internacional" en AA. VV. (2009) *Anales. I Jornada de la Red de Universidades Ibero-americanas para el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas, Políticas y Socio Regionales*. Bs. As. Universidad Abierta Interamericana (UAI).
- Tulchin, Joseph; Manaut Benítez, Raúl y Diamint, Rut (2006) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Editoriales Prometeo y Bononiae.
- VALDIVIELSO NAVARRO, Joaquín. (2003) "La legitimidad ecológica en la globalización". Ponencia presentada en el VII Simposio de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Política. Valparaíso (CHILE).
- Vanhulst, Julien y Beling, Adrián (2013) "El Buen vivir: una utopía latinoamericana en el campo discursivo global de la sustentabilidad" en Revista Latinoamericana *Polis*, N° 36. Disponible en: <https://goo.gl/DqDtnU> [Consultado: 17/01/2014].
- VARGAS, Julián (2012) "Seguridad Geopolítica" en UYABAN, Mauricio y SANCHEZ, Jairo (Ed.) (2012) *Los nombres de la seguridad*. Colombia, Escuela Superior de Guerra, ESDEGUE.
- Vergara Meneses, Raúl (2003) "Seguridad y Derechos Humanos: la ecuación pendiente" en *Seguridad Internacional Contemporánea. Consecuencias para la seguridad humana en América Latina y el Caribe*. Chile, UNESCO y FLACSO Editores.
- VIDAL DE LA ROSA, Godofredo (2008) "La teoría de la elección racional en las ciencias sociales" en Revista *Sociológica*, año 23, N° 67, Mayo-agosto. Pp. 221-236. Disponible en: <https://goo.gl/A5DMBR> [Consultado: 16/10/2014].

- WALT, Stephen (1991) "The Renaissance of Security Studies" en *International Studies Quarterly*, Vol. 35, Nº 2, Jun. Pp. 211-239. Disponible en: <https://goo.gl/5kpZFH> [Consultado: 07/10/2014]
- WALTZ, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. California, EE.UU. Addison-Wesley Publishing Company.
- WEBER, Max (1983) *Economía y Sociedad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max (1988) *La política como profesión (o vocación)*. Madrid, Alianza.
- Wendt, Alexander (2005) "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder" en *Revista académica de Relaciones Internacionales*, Nº 1, Marzo. Disponible en: <https://goo.gl/ZyKviL> [Consultado: 23/06/2008]
- WHITAKER, Reg (1999) *El fin de la privacidad*. Paidós, Barcelona.
- WILLIAMS, Raymond (1980) *Marxismo y literatura*. Barcelona, Editorial Península.
- WINER, Sonia (2010) "La institucionalización de la violencia en las tendencias hemisféricas securitarias en Paraguay: un análisis de caso" en NIEVAS, Fabián (comp.) (2010) *Arquitectura Política del miedo*. Buenos Aires, Editorial Elaleph. Pp. 123-137.
- WOODIWISS, Michael y BEWLEY-TAYLOR, David (2005) *La Componenda Global. La construcción de un régimen global de control*. Transnational Institute Briefing Series Nº 3, Programa Crimen y Globalización, Disponible en: <https://goo.gl/Nkzwm> [Consultado: 11/02/2006]

- WOLFERS, Arnold (1952) "National Security' as an Ambiguous Symbol" en *Political Science Quarterly*, Vol. 67, N° 4. Dec. Pp. 481-502. Reproducido en: <https://goo.gl/7ktg3h> [Consultado: 17/08/2014]
- WOLIN, Sheldon (2008) *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*, Madrid, Editorial Katz.
- ZIBECHI, Raúl. (2012). "Las mañas del Pentágono" en *La Jornada*, diario de la Universidad Autónoma de México. Sección: Opinión. 19/10/2012. Disponible en: <https://goo.gl/LRwrgY> [Consultado: 06/2/2015]
- ZIBECHI, Raúl (2014) "Violencia estatal y derechos humanos" en *Programa de las Américas*, sitio web: [cipamericas.org](http://cipamericas.org) [Consultado: 06/02/2015]
- ZOLO, Danilo (2000) *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona, Paidós.
- (2007) *La justicia de los vencedores: de Núremberg a Bagdad*. Buenos Aires, Edhasa.
- ZUAZO, Moira (2010) "¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 227, mayo-junio. P.p. 120-135. Disponible en: <https://goo.gl/UrK78s> [Consultado: 16/03/2012]

## Documentos

- AMNISTIA INTERNACIONAL (2008) "Informe Anual: El estado de los Derechos Humanos en el mundo". Madrid, EDAI.
- (2014-2015) "Informe Anual La situación de los Derechos Humanos en el mundo" Madrid, EDAI.



CCPI, Coalición por la Corte Penal Internacional. “Una corte universal con apoyo global: EE. UU. y la CPI”. Disponible en: <https://goo.gl/Qa4p7R> [Consultado: 17/09/2014]

COALITION FOR A REALISTIC FOREIGN POLICY (2003) “The Perils of Empire”. Disponible en: <https://goo.gl/Co9Mty> [Consultado: 25/11/2014]

CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA, UNASUR (2008) *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano*. Disponible en: <https://goo.gl/jX9X4a> [Consultado: 15/01/2012]

---

----- (2009)  
*Estatuto de Creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo Suramericano de Defensa*. Disponible en: <https://goo.gl/UAGkWX> [Consultado: 20/02/2015]

---

----- *Plan de acción 2010-2011*. Disponible en: <https://goo.gl/4p12jN> [Consultado 15/01/2012]

CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Disponible en: <https://goo.gl/KHhV9U> [Consultado: 27/08/2012]

Departamento de Justicia de Estados Unidos. “Highlights of the USA Patriot Act”. Disponible en: <https://goo.gl/Dmdeeg> [Consultado: 30/11/2014]

DONELLY, Thomas (Editor) (2000) *Rebuilding America's Defenses*. Project for a New American Century. Disponible en <https://goo.gl/uDWoaP> [Consultado: 12/08/2013]

Embajada de Estados Unidos en Argentina (2006). Informe “V Reunión Plenaria: Mecanismo (3+1)”. Disponible en: <https://goo.gl/jJQZci> [Consultado: 20/12/2014]

FUND FOR PEACE. (2014) *Fragile States Index*. Disponible en: <https://goo.gl/RaV7vY> [Consultado: 13/12/2014]

- HAKEN, Nate y MESNER, J.J. (2013) *Failed States Index IX, 2013*. Washington, Fund for Peace Publications. Disponible en: <https://goo.gl/tY8v8c> [Consultado: 19/08/2014]
- IGLESIAS, Mario (2011) “La evolución del concepto de seguridad”. Documento Marco N° 5 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa de España. Disponible en: <https://goo.gl/o81YnK> [Consultado: 17/08/2014]
- IIP DIGITAL, US Embassy, Departamento de Estado (2014) “Discurso del presidente Obama sobre el análisis de la estrategia de inteligencia de señales 17 de enero de 2014”. Disponible en: <https://goo.gl/W84yRi> [Consultado: 30/01/2015]
- INSTITUTE FOR AMERICAN VALUES (2002) *What We Are Fighting For: A Letter from America*. Disponible en: <https://goo.gl/rBYmyG> [Consultado: 01/12/2014]
- INREDH, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (2011) *Criminalización de los defensores y defensoras de los Derechos Humanos en Ecuador*. Disponible en: <https://goo.gl/j1dwhR> [Consultado: 10/02/2015]
- Ministerio de Defensa de Brasil (2009) *Estrategia Nacional de Defensa: Paz y seguridad para Brasil*. Disponible en: <https://goo.gl/cn15sy> [Consultado: 11/10/2013]
- Ministério de Defesa de Brasil (2012) *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponible en: <https://goo.gl/tnzQNd> [Consultado: 18/12/2014]
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. *Decreto 1714/2009*. Disponible en: <https://goo.gl/126a4W> [Consultado 11/10/2010]
- NUEVA CONSTITUCION POLÍTICA DEL ESTADO BOLIVIANO. Disponible en: <https://goo.gl/RVEyhx> [Consultado: 27/08/2012]

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2003)  
*Declaración sobre seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, México 27-28 octubre. Disponible en <https://goo.gl/5GT3S4> [Consultado: 03/04/2009]

----- (2004)  
*Declaración de Quito*. VI CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS.

----- (2005)  
*Declaración de Managua*. VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Disponibles en sitio oficial: <https://goo.gl/NbCEda> [Consultado: 03/04/2009]

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1948) “Declaración Universal de Derechos Humanos”. Disponible en: <https://goo.gl/KGW9TC> [Consultado: 30/09/2014]

----- (1984) “AG. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment” A/RES/39/46 Disponible en: <https://goo.gl/PRftQ5> [Consultado: 02/10/2014]

----- (1986) Department of Disarmament Affairs, “Concepts of Security” A/40/553. Disponible en: <https://goo.gl/ofCRLj> [Consultado: 18/09/2014]

----- (1993) Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y programa de acción de Viena. Documento A/CONF.157/23. Disponible en: <https://goo.gl/1c3CFG> [Consultado: 05/10/2014]

----- (1994) *Informe sobre Desarrollo Humano*. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Disponible en: <https://goo.gl/x2deou> [Consultado 05/09/2013]

- (1995) Asamblea general. “Informe de la cumbre mundial sobre Desarrollo Social”. Declaración y Programa de acción de la cumbre mundial sobre Desarrollo social. Documento A/CONF.166/9. Disponible en: <https://goo.gl/mUokML> [Consultado 05/09/2013]
- (1998) Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Documentos disponibles en: <https://goo.gl/evLkBH> [Consultado 05/09/2013]
- (2001) “Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”. Documento A/CONF.189/12. Disponible en: <https://goo.gl/SzwD6J> [Consultado: 05/10/2014]
- (2003) *Human Security Now Report*. COMISION DE SEGURIDAD HUMANA. Disponible en: <https://goo.gl/MjcFBn> [02/07/2009]
- (2006) Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe, GE.06-11279 (S) 230306 280306. Disponible en: <https://goo.gl/XoW3yD> [Consultado: 05/10/2014]
- (2005), Informe Secretario General “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Disponible en <https://goo.gl/btiFaw> [Consultado: 08/06/2014]
- (2009) “The UN’s Role in Global Governance”. Intellectual History Project, Briefing Note Number 15, Ralph Bunche Institute

- for International Studies. The CUNY Graduate Center. Disponible en <https://goo.gl/gnjVeW> [Consultado: 08/06/2014]
- (2011) “Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas” A/66/551-S/2011/701 <https://goo.gl/5XTZgA> [Consultado: 19/10/2014]
- (2014) Programa de Divulgación sobre el Genocidio en Rwanda “La responsabilidad de proteger”. Disponible en: <https://goo.gl/R8muet> [Consultado: 19/10/2014]
- PACTO SOCIEDAD DE NACIONES. Disponible en <https://goo.gl/JTtWgF> [Consultado: 22/06/2014]
- ROOSVELT, Theodore (1905) “Corollary to The Monroe Doctrine (1905)”. Disponible en: <https://goo.gl/3VFikh> [Consultado: 05/01/2015]
- SHANNON A. Thomas (2007) “Addressing Transnational Threats in Central America: Partnership and Shared Responsibility”. US Department of State. Disponible en: <https://goo.gl/AiUUj6> [Consultado: 06/02/2015]
- SMITH, Gale (2008) *In search of Sustainable Security*. Center for American Progress. Disponible en: <https://goo.gl/ZCb19b> [Consultado: 22/07/2014]
- USSOUTHCOM, Comando Sur de Estados Unidos (2008) “Strategy 2018: Partnership for the Americas”. Disponible en: <https://goo.gl/uXYfwF> [Consultado: 04/02/2015]
- UNASUR (2008) *Tratado Constitutivo*. Disponible en: <https://goo.gl/KQvSMY> [Consultado: 29/11/2012]
- (2010) Estatuto del Consejo Suramericano del Problema Mundial de las Drogas. Disponible en: <https://goo.gl/yjeqV4> [Consultado: 12/03/2014]

- (2012) *Estatuto del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (DOT). Disponible en: <https://goo.gl/4GfwK9> [Consultado: 05/02/2015]
- (2014) *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia*. Disponible en: <https://goo.gl/5zdmhc> [Consultado: 22/01/2015]
- WHITE HOUSE (2002) *National Security Strategy of the United State*. Marzo. Disponible en: <https://goo.gl/HRi1aK> [Consultado: 19/10/2007]
- (2006) *National Security Strategy of the United State*. Marzo. Disponible en: <https://goo.gl/pSjhg> [Consultado: 02/11/2014]
- (2009) *New Comprehensive Strategy for Afghanistan and Pakistan*. Marzo. Disponible en <https://goo.gl/RbuXd6> [Consultado: 09/04/2014]
- (2010) *National Security Strategy of the United States*. Mayo. Disponible en: <https://goo.gl/sqwr9> [Consultado: 01/12/2014]
- (2011) Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: Strategy to Combat Transnational Organized Crime”. Disponible en: <https://goo.gl/dMiHqp> [Consultado: 14/11/2014]
- (2013) Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: The President’s May 23 Speech on Counterterrorism”. Disponible en: <https://goo.gl/AuDedH> [Consultado: 05/07/2014]

## Diarios

BLANCHAR, Clara. “85 ricos suman tanto dinero como 3.570 millones de pobres en el mundo” en *Diario El país*, Sección Economía, Barcelona, 20/01/2014, <https://goo.gl/GWHrkt> [Consultado: 24/01/2015]

DIARIO ONLINE *ONE MAGAZINE*. “Ameripol-UE: el proyecto al que más teme el crimen organizado”, Madrid, 31/03/2014. Disponible en: <https://goo.gl/3hLDzu> [Consultado: 26/01/2015]

DIARIO *PÁGINA 12*. “Estados Unidos admite que torturó y no sirvió”, Buenos Aires, 10/12/2014. Disponible en <https://goo.gl/Y87a7a> [Consultado: 11/12/2014]

DIARIO *PÁGINA 12*. “Los discursos de Evo”, Sección Especiales, 30/01/2016. Disponible en <https://goo.gl/bmB86Q> [Consultado: 15/01/2015]

DIARIO *THE WASHINGTON POST*. “Obama Plans to Close Guantanamo Prison”, Washington, 22/01/2009. Disponible en: <https://goo.gl/dvngZK> [Consultado: 17/09/2014]

gIACOMETTI, Marina. “Balance de la primera reunión del Consejo de Seguridad de Unasur” en *Diario Infonews*, Buenos Aires, 19/08/2013. Disponible en: <https://goo.gl/kfPFLT> [Consultado: 25/12/2014]

NYE, Joseph. “La cultura vence a los misiles” reproducido en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 10/11/2005. Disponible en: <https://goo.gl/sG7Rg8> [Consultado: 05/08/2010]

PRIEST, Dana y ARKIN, Williams. “Top Secret America: A hidden world, growing beyond control; National Security Inc.; The Secret Next Door; Monitoring America” en *Diario The Washington Post*- investigation, Washington, July-Dec. 2010, Disponible en: <https://goo.gl/41p2nz> [Consultado: 02/10/2014]

## Sitios web

- ALBA-TCP, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos, Sección Principios. Disponible en: <https://goo.gl/p2yo1t> [Consultado: 12/04/2015]
- BBC Mundo. Noticias, “Panamá ofrece inmunidad a Estados Unidos”, Londres, 30/06/2003. Disponible en: <https://goo.gl/RWdGMw> [Consultado: 15/09/2014]
- BORÓN, Atilio. Sitio Web, URL: <https://goo.gl/UqCvtX>
- CRUZ ROJA Española. “Qué es el DIH?: Orígenes y desarrollo del derecho humanitario; Normas Básicas”. Disponible en: <https://goo.gl/8Q2Vka> [Consultado: 02/04/2014]
- Instituto de Tecnologías Educativas (2014) Sitio web: Historia del siglo XX. URL: <https://goo.gl/UK4trF>
- MERCOSUR, Sitio web: <https://goo.gl/VyKNGv> y Parlamento del MERCOSUR, Sitio web: <https://goo.gl/8KNqpz>
- MINISTERIO DE DEFENSA ARGENTINA (2009) *Página de inicio*. Declaraciones de la Ministra de Defensa Nilda Garré. Disponible en: <https://goo.gl/G1bW6E> [Consultado: 05/11/2010].
- MINISTERIO DE DEFENSA ARGENTINA (2014) Secciones: “Política Internacional de Defensa; Derechos Humanos; Equidad de Género”. Disponible en: <https://goo.gl/mjpeSY> [Consultado: 05/02/2015]
- NACIONES UNIDAS, Oficina del Asesor Especial sobre Prevención del Genocidio, Sección “La responsabilidad de proteger”. Disponible en: <https://goo.gl/xem3pq> [Consultado: 30/07/2014]
- OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe. Disponible en: <https://goo.gl/jPQy7E>



- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, Secretaría de Comunicación Pública “Unasur coordina 137 acciones contra el narcotráfico”, 19/08/2013. Disponible en: <https://goo.gl/L3LQYH> [Consultado: 05/01/2015]
- PROYECTO FILOSOFÍA EN ESPAÑOL (2001) “George Bush: Discurso en el Capitolio del 21 de septiembre de 2001”. Disponible en: <https://goo.gl/ihZLNS> [Consultado: 30/08/2014]
- RTVE, Radio y Televisión Española, Sección Noticias, “Evo Morales se plantea cerrar la embajada estadounidense en Bolivia”, 05/07/2013. Disponible en: <https://goo.gl/K8UAc6> [Consultado: 05/11/2014]
- SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y PRODUCCIÓN PARA LA DEFENSA, Ministerio de Defensa de Argentina. Disponible en: <https://goo.gl/rHHAEC> [Consultado: 05/02/2015]
- UNDP, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Secciones: “Informes de DH; Objetivos de Desarrollo Post-2015; Acerca del PNUD”. Disponible en: <https://goo.gl/CnWwkC> [Consultado: 15/03/2015]
- USSOUTHCOM, Comando Sur de los Estados Unidos. Sección Components Commands and Units. URL: <https://goo.gl/8kADjT> [Consultado: 15/03/2015]





