



# Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea

**MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ\***

## RESUMEN

En las Relaciones Internacionales contemporáneas las cuestiones de seguridad se posicionan entre los lugares más importantes de la disciplina, como resultado de un proceso de más de cuatro décadas de duración, en cuyo transcurso se amplió y tornó más compleja su agenda, producto de la interacción de diferentes factores.

En primer lugar, el presente trabajo describe y explica los límites y contenidos esenciales de la agenda de la seguridad internacional contemporánea, enfatizando en la coexistencia de dos visiones antagónicas, una ortodoxa y refractaria a cualquier modificación, y otra dinámica y heterogénea. En segundo término, de acuerdo a esas dos visiones, se analiza la situación que en esta materia exhibe América Latina, prestando especial atención a las amenazas convencionales y no convencionales que se detectan en ese ámbito geográfico; las arquitecturas de seguridad vigentes; y las diferencias normativas y doctrinarias que se observan entre las fuerzas armadas regionales.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad; Defensa; Amenazas; Fuerzas Armadas; América Latina.

**\*Mariano César Bartolomé,** Doctor en Relaciones Internacionales, ejerciendo actualmente como profesor de la Universidad del Salvador (USAL), la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).



## TITLE

A vision of Latin America from the perspective of the Contemporary International Security agenda.

## ABSTRACT

Currently in the International Relations field security issues are placed in the main positions of the discipline as a result of a process that last more than four decades. During that time the agenda was expanded and increased its complexity thanks to the interaction of several factors.

This article describes and explains the limits and contents of contemporary International Security agenda, emphasizing the coexistence of two antagonistic perspectives, the first with orthodox sense that rejects any changes, and the latter more heterogeneous and dynamic than the former. In second term, related to both points of view, the article analyzes the situation of Latin America, specially its conventional and unconventional threats, the existence of multilateral security architectures, and the normative and doctrinarian differences between the armed forces of the hemisphere.

## KEYWORDS

Security; Defense; Threats; Armed Forces; Latin America.

## Introducción

Sin ninguna duda, en las Relaciones Internacionales contemporáneas las cuestiones de seguridad se posicionan entre los lugares más importantes de la disciplina. Aunque las causas inmediatas de esta jerarquización suelen ser vinculadas con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y sus múltiples repercusiones, el reposicionamiento de los temas de seguridad en el tablero internacional se enmarca en un proceso de más de cuatro décadas de duración, en cuyo transcurso se amplió y tornó más compleja su agenda, producto de la erosión de los enfoques y paradigmas que tradicionalmente explicaron y sustentaron a esas problemáticas.

Con este panorama, el presente trabajo intenta delinear los límites y contenidos esenciales de la agenda de la seguridad internacional contemporánea y analizar desde ese prisma la situación que en esta materia exhibe América Latina. En este sentido, el trabajo se estructura en tres partes básicas: la presente introducción, un desarrollo dividido en dos secciones, y finalmente las conclusiones. La primera sección de la segunda parte abordará la evolución conceptual de la seguridad internacional, enfatizando la coexistencia de dos visiones antagónicas, una ortodoxa y refractaria a cualquier modificación y otra dinámica y heterogénea; la segunda sección se enfocará hacia el espacio latinoamericano para analizar las amenazas convencionales y no convencionales que se detectan en ese ámbito geográfico, las arquitecturas de seguridad vigentes y las diferencias normativas y doctrinarias que se observan entre las fuerzas armadas regionales.

### 1. La evolución conceptual de la seguridad internacional

Apenas concluido el enfrentamiento Este-Oeste, las corrientes liberales de las Relaciones Internacionales vaticinaron la inminente conformación de un tablero global de baja conflictividad, caracterizado por crecientes niveles de armonía y cooperación. Probablemente Francis Fukuyama con su publicitada tesis del *Fin de la Historia* haya sido el más conocido exponente de este enfoque de claras raíces kantianas y wilsonianas.

Sin embargo, la realidad puso límite a esas elucubraciones. Primero se asistió a la invasión y anexión de Kuwait por parte de Irak, motivando la conformación de una coalición internacional que restableció el *status quo ante bellum* a través de la operación Tormenta del Desierto. Luego eclosionaron en diversas partes del globo virulentos conflictos armados intraestatales, basados en considerandos étnicos o religiosos, que daban cuenta de severas falencias de gobernabilidad y, en numerosos casos, involucraron hacia catástrofes humanitarias y violaciones masivas de los Derechos Humanos. Los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 terminaron de delinear un pesimista escenario que el estadounidense James Woolsey ya había caracterizado como “una jungla llena de una desconcertante variedad de serpientes venenosas”<sup>1</sup>.

Actualmente, las cuestiones de seguridad se posicionan en lo más alto de las prioridades de las Relaciones Internacionales. Tanto la inestabilidad y volatilidad del tablero global, un

---

<sup>1</sup> El almirante Woolsey utilizó esta expresión poco después de haber sido designado por el presidente demócrata Bill Clinton como titular de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). En ORTÍZ, Javier, “Apuntes sobre la Inteligencia en la post Guerra Fría”, en *Seguridad Estratégica Regional*, n°8, 1995, ps.71-79.



“mundo desbocado” al decir del teórico británico Ralf Dahrendorf<sup>2</sup>, como la incertidumbre que deriva de este estado de cosas, apuntalan la jerarquización del campo de conocimiento denominado seguridad internacional.

Las coincidencias existentes respecto a la importancia de la seguridad internacional se diluyen a la hora de establecer sus límites y contenidos. Sobre este tema colisionan dos perspectivas diferentes y antagónicas, la primera de las cuales tiene un claro énfasis westfaliano e interpreta la cuestión en clave estatal. En este sentido, la piedra basal del enfoque reposa en la idea de la seguridad nacional, en los términos en que fuera delineada inicialmente por George Kennan en las postrimerías de los años cuarenta<sup>3</sup>, en referencia a la protección contra una agresión protagonizada por una potencia extranjera. También contribuyeron a la elaboración de esta perspectiva intelectuales de la talla de Nicholas Spykman y Walter Lippmann, entre otros, aunque por su relevancia merece destacarse a Arnold Wolfers. Probablemente su mayor mérito haya sido consolidar la idea de seguridad nacional en el lenguaje moderno de las Relaciones Internacionales, asignándole a ese concepto una doble dimensión: una dimensión objetiva, vinculada a la ausencia de amenazas sobre valores adquiridos, y otra subjetiva, referida a la ausencia de temores sobre tales valores. Desde esa perspectiva, la seguridad nacional guía la política exterior de los estados y siempre le otorga un lugar central a la supervivencia y la integridad territorial<sup>4</sup>.

En esta línea de pensamiento se diluye el carácter multidimensional de la seguridad en beneficio del poder militar, considerado una suerte de piedra basal sobre la cual construye su coherencia intelectual este campo de análisis. Así se constata en la conocida definición de seguridad de Stephen Walt, que alude al “estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar”<sup>5</sup>. De esta manera, implícitamente se equipara la seguridad estatal con la idea de la defensa y se la circunscribe al empleo de las fuerzas armadas nacionales, instrumento concebido, diseñado y equipado con el objetivo básico de prevalecer en un conflicto armado frente a instituciones similares del actor estatal que desempeñe el rol de eventual oponente.

La perspectiva alternativa de la seguridad internacional propone una agenda temática dinámica, cambiante y multifacética. Hace más de tres lustros, Barry Buzan, en uno de los primeros trabajos en abordar los cambios de la referida agenda, los explicó a partir de un proceso evolutivo en tres tiempos. En este contexto el monolítico planteamiento estado-poder militar fue superado, primero, por una ampliación del rango de temas considerados de interés y, por ende, susceptibles de ser monitoreados y estudiados; y luego por la difusión de

<sup>2</sup> DAHRENDORF, Ralf, *En busca de un Nuevo Orden. Una política de la libertad para el Siglo XXI*, Paidós, Barcelona, 2005, p. 38.

<sup>3</sup> A principios del año 1946 se inicia la carrera de Kennan —por entonces un joven diplomático destacado en Moscú— hacia los primeros lugares del pensamiento estratégico estadounidense de postguerra cuando, en respuesta a un requerimiento informativo formulado desde el Departamento de Estado, planteó un nuevo modelo de relaciones entre su país y la Unión Soviética. Básicamente, argumentó que la conducta externa de la Casa Blanca debía orientarse a plantarse con firmeza frente a los soviéticos en aquellos temas relativos al interés y la seguridad nacionales, propuesta que rápidamente se llevó a la práctica con la llamada Doctrina de la Contención. El pensamiento de Kennan quedó plasmado en su ya legendario artículo “Las fuentes de la conducta soviética”, publicado en 1947 bajo el enigmático seudónimo X.

<sup>4</sup> WOLFERS, Arnold, “National Security as an Ambiguous Symbol” en *Political Science Quarterly* vol. 66, nº 4, 1952, ps. 481-502.

<sup>5</sup> WALT, Stephen, “The Renaissance of Security Studies” en *International Studies Quarterly*, vol. 35, nº 2, ps. 211-239.

enfoques críticos que privaron al estado del monopolio del protagonismo en estas cuestiones y, en una actitud mucho más inquisitiva, incorporaron nuevas dimensiones al análisis<sup>6</sup>.

La flexibilización de la matriz westfaliana permitió y promovió la incorporación a los análisis de seguridad internacional de actores no estatales y dinámicas transnacionales que trascienden los límites de un estado para alcanzar a dos o más unidades políticas de ese tipo. Por otro lado, en este proceso de flexibilización tuvieron un enorme efecto los abordajes teóricos reflectivistas que intentan pensar en términos diferentes a los realistas y liberales en torno a dos ejes básicos: los temas que integran la agenda de las Relaciones Internacionales y sus criterios espaciales. Los enfoques conocidos como postmodernismo —o postestructuralismo— y constructivismo surgen y se desarrollan en este marco.

La visión constructivista<sup>7</sup> alega que lo distintivo de las Relaciones Internacionales no es la dimensión material sino social y que el sistema internacional existe y evoluciona a partir de ideas, normas y creencias compartidas por una cierta cantidad de gente en cierto momento. En esa línea, pretende contestar cómo se desarrollan las percepciones vigentes en determinada cuestión y cómo se institucionalizan en organizaciones, roles y prácticas<sup>8</sup>.

En el ámbito de la seguridad, esos interrogantes parecen responderse de dos maneras diferentes, consistiendo la primera en la deconstrucción y resignificación de conceptos de capital importancia en esta área de conocimiento<sup>9</sup>. La segunda forma es mediante un proceso de securitización a través del cual una comunidad política decide tratar algo como una amenaza hacia un objeto de referencia especialmente valorado, habilitando la adopción de medidas urgentes y excepcionales para contrarrestarla. Como indicó Ole Wæver, uno de los más importantes referentes de la corriente, la realidad objetiva de una amenaza a la seguridad es menos importante que su percepción por parte de los gobiernos y sociedades<sup>10</sup>.

Es clave el rol que desempeñan la cultura y las identidades en la resignificación del concepto de seguridad, siendo particularmente relevantes los aportes teóricos que en este

<sup>6</sup> BUZAN, Barry, "Rethinking Security after the Cold War", en *Cooperation and Conflict* 32:1 (1997), ps. 5-28.

<sup>7</sup> Aunque se le atribuye la concepción del término "constructivismo" a Nicholas Onuf en 1989, consideramos como principal referente de esta corriente a Alexander Wendt, sobre todo a partir de la obra en la cual rechazó las argumentaciones neorrealistas en torno a la anarquía y discriminó entre las versiones hobbesiana, lockeana y kantiana de ese concepto. También merecen mencionarse John Ruggie y su crítica al utilitarismo que detecta en realistas y liberales, y más cerca en el tiempo a Emanuel Adler y su concepto de "factores ideacionales". Ver WENDT, Alexander, "Anarchy is what States makes of it. The Social Construction of Power Politics" en *International Organization*, vol. 46, nº 2, 1992, ps. 391-425; RUGGIE, John, "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge" en *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, ps. 855-885; y ADLER, Emanuel, *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*, Routledge, Londres y Nueva York, 2005.

<sup>8</sup> Resulta conveniente mencionar aquí la contribución del institucionalismo liberal, cuyas lecturas más evolucionadas —neoinstitucionalismo— continúan reconociendo a Robert Keohane como principal referente. El aporte neoinstitucionalista tiene una enorme importancia en el campo de la seguridad al subrayar que los diferentes tipos de instituciones proporcionan reglas, normas y convenciones que promueven la coordinación o cooperación entre las partes, generan expectativas comunes, achican las asimetrías, reducen la incertidumbre y aumentan los niveles de transparencia, contribuyendo así a una disminución de los niveles de conflictividad del sistema internacional.

<sup>9</sup> En este punto, constituye un claro ejemplo la identificación de diferentes tipos de paz que proponen Arie M. Kacowicz y Johan Galtung desde distintas posiciones teóricas, aunque con puntos de contacto entre sí.

<sup>10</sup> WÆVER, Ole, "Securitization and Desecuritization" en LIPSCHUTZ, Ronnie (ed.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1999, ps. 46-86.



campo han realizado autores como Peter Katzenstein y Emanuel Adler. El primero de ellos enfatiza que el ambiente de seguridad en el cual actúan los estados no sólo comprende aspectos materiales, sino también otros de extracción cultural sin los cuales tal entorno no se puede comprender. El ambiente cultural internacional consiste en por lo menos tres elementos: instituciones formales, cultura política mundial —reglas de soberanía, por ejemplo— y patrones de amistad y enemistad —percepción de otros países como amigos y enemigos—. Este ambiente afecta la identidad e intereses del estado y, consecuentemente, su conducta. Y lo hace extrayendo cuestiones de la agenda de seguridad y transformándolas en asuntos con limitada relevancia, o por el contrario aumentando la importancia de temas que de esa forma adquieren el status de cuestiones de seguridad<sup>11</sup>.

Adler, por su parte, reformula el concepto de “comunidad de seguridad” elaborado inicialmente por Karl Deutsch, indicando que su efectiva constitución demanda no sólo intereses comunes, normas compartidas y relaciones fluidas entre las partes, sino también la conformación de cierta identidad colectiva que resulta imprescindible para su permanencia en el tiempo. Esta identidad colectiva resulta de un proceso de aprendizaje social continuo sustentado en el diálogo e intercambio de puntos de vista, que se desarrolla a través de instituciones y estructuras cognitivas que promueven visiones compartidas y acciones conjuntas, y que debe ser legitimado de manera discursiva. En este sentido, el rol que desempeña la confianza es esencial: cierto grado de confianza entre las partes de la comunidad de seguridad debe anteceder al proceso de construcción de una identidad colectiva, cuyo logro reforzará la confianza<sup>12</sup>.

Los procesos de securitización han facilitado la incorporación de nuevas perspectivas y enfoques a la agenda de seguridad de estados y organismos. Subsidiariamente ayudaron a debilitar cierto monopolio de las naciones centrales en lo que a producción teórica se refiere, situación que se hizo extensiva a los ámbitos de la seguridad y la defensa. Esta situación ayudó a romper cierta dependencia intelectual en materia teórica y analítica, facilitando la aplicación de categorías y conceptos generados en los mismos contextos culturales y sociales donde son empleados. Al mismo tiempo evitó que la repetición e institucionalización de los discursos tradicionales conduzca a la percepción de los mismos como necesariamente objetivos y neutrales<sup>13</sup>.

En los últimos tiempos, probablemente el caso más notorio de un enfoque de seguridad aparecido como correlato de procesos de securitización, sea la revalorizada noción de riesgo. Tradicionalmente esta idea registró una limitada importancia en el campo de la seguridad internacional desde el momento en que fue eclipsada y subsumida por el concepto de

---

<sup>11</sup> KATZENSTEIN, Peter, “Alternative Perspectives on National Security” en KATZENSTEIN, Peter (comp.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1996, ps. 1-26. También JEPPEPERSON, Ronald, WENDT, Alexander y KATZENSTEIN, Peter, “Norms, Identity and Culture in National Security” en KATZENSTEIN, Peter (comp.), *Ibidem*, ps. 33-76.

<sup>12</sup> ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael, “Security communities in theoretical perspective” en ADLER, Emanuel y BARNETT, Michel (ed.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, ps. 3-27. También ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael, “A framework for the study of security communities”, en *Ibidem*, , ps. 29-65.

<sup>13</sup> TICKNER, Arlene, “Relaciones de conocimiento Centro-Periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización” en GODOY, Horacio, GONZÁLEZ ARANA, Roberto y OROZCO RESTREPO, Gabriel (eds.), *Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales*, Editorial Universidad del Norte, Barranquilla, 2011, ps. 18-34.

amenaza. La idea actualizada de riesgo enfatiza la conformación de un escenario internacional carente de antecedentes similares, donde las fuentes de daño se incrementan, diversifican e intensifican, al compás de un proceso globalizador que añade nuevos problemas y desafíos.

Ulrich Beck y Anthony Giddens se erigen como principales referentes de este enfoque, aunque entre ellos se observan diferencias específicas. En este sentido, pese a que a algunos autores consideran que tanto Beck como Giddens se alinean en lo que se considera "modernidad reflexiva", esa postura corresponde en realidad al sociólogo alemán, quien se refiere de ese modo a la toma de conciencia por parte del hombre actual de los efectos imprevisibles que tienen los procesos de modernización en términos de riesgos y peligros, produciendo una reflexión sobre los fundamentos predominantes de su racionalidad. Por su parte, su colega británico ha sido vinculado a planteos postradicionales que reconocen como elementos centrales el espacio y el tiempo, que adquieren un papel totalmente distinto al que tenían en las sociedades tradicionales. En la actual modernidad tardía se genera una separación entre el tiempo y el espacio, fragmentando y dispersando las acciones sociales, que abandonan los contextos locales para realizarse a distancia<sup>14</sup>.

Sea desde una u otra perspectiva, el signo distintivo del riesgo en el tablero internacional es la heterogeneidad. El inventario de fuentes de daño, usualmente conocido como "agenda negativa", abarca desde el terrorismo y la criminalidad hasta factores financieros y ambientales; desde abstracciones tales como el mercado, el neoliberalismo o la modernidad hasta centros de manejo de información; desde reivindicaciones identitarias hasta sentimientos antioccidentales. Se borran las diferencias entre guerra y paz, agresión y defensa, interior y exterior, amigo y enemigo, dando lugar a un panorama donde la desconfianza es un estado permanente y los miedos compartidos actúan como acicate para la conformación de nuevas formas de cooperación<sup>15</sup>.

La nueva noción de riesgo se plasma en planteos de alto contenido simbólico como la "incertidumbre estratégica" y, más aún, la "mundialización del miedo". El miedo se convierte en la referencia de la situación usual, trascendiendo limitaciones territoriales, políticas o sociales para alcanzar a todos los individuos sin que puedan evitarlo. Un miedo que no es monopolizado por ningún actor, sea estatal o no, y frente al cual pierden eficacia los mecanismos y controles tradicionales<sup>16</sup>.

El concepto seguridad humana, concebido hace casi dos décadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), evidencia la influencia constructivista en la

<sup>14</sup> BECK, Ulrich, "Teoría de la Modernización Reflexiva" en BERIAIN, Josetxo (comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Antrophos, Barcelona, 1996, ps. 223-265. ALFIE COHEN, Miriam & MÉNDEZ, Luis, "La Sociedad de Riesgo. Amenaza y promesa" en *Sociológica*, n°43, 2000, ps. 173-201.

<sup>15</sup> BECK, Ulrich, "Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo" en CASTELLS, Manuel & SERRA, Narcís (eds.), *Guerra y Paz en el Siglo XXI*, Kriterion-Tusquets, Barcelona, 2003, ps. 53-66; SHAW, Martin, "La evolución de la Sociedad del Riesgo. Un punto de vista teórico" en KONRAD ADENAUER STIFTUNG (ed.), *Los militares y la sociedad en la Europa del siglo XXI*, Konrad Adenauer Stiftung y CEDESTRA, Santiago de Chile, 2004, ps.27-49.

<sup>16</sup> TELLO, Ángel, "La Incertidumbre Estratégica" en BARTOLOMÉ, Mariano (comp.), *Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2010, ps. 21-34; PABÓN AYALA, Nathalie, "Las relaciones cívico-militares en la Política de Seguridad Democrática" en VARGAS VELÁSQUES, Alejo (ed.), *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y América Latina*, Universidad Nacional de Rosario, Bogotá, 2008, ps. 51-64.





seguridad internacional. Esta opción prioriza las demandas de seguridad de los individuos, las cuales habitualmente se encuentran más asociadas a cuestiones de su vida cotidiana que a conflictos de naturaleza interestatal; dicho en otras palabras, el objeto de análisis se traslada de los estados a los individuos. Existen diferentes versiones de la seguridad humana, según las percepciones o necesidades de sus usuarios. En lo que se refiere a las temáticas que aborda, un heterodoxo listado que dista de ser exhaustivo incluiría cuestiones tales como los derechos humanos, la justicia social, la libertad, la democracia, el desarrollo sustentable, la mitigación de la pobreza, el acceso a la salud y la educación, la protección ambiental y la estabilidad política, entre otras<sup>17</sup>.

Un desafío no menor al propuesto por el constructivismo es el que plantea el postmodernismo, que en materia de seguridad articula sus posturas a partir de una doble crítica al estado westfaliano, en tanto símbolo de modernidad. Por un lado, pone en tela de juicio la autoridad estatal para elaborar la agenda de seguridad de los ciudadanos, mediante la caracterización de hechos o fenómenos como buenos o malos en clave moral, indicando que el estado emplea su poder para imponer una visión de la realidad funcional a sus objetivos.

Ahondando en esta tesitura, desde el postmodernismo se alega que la identificación de amenazas y peligros a la sociedad por parte del estado es una medida de resguardo de su misma existencia. A través de esa identificación, planteada a través de actos discursivos basados en el miedo, acompañada de simbología y terminología adecuadas, se le impone a los ciudadanos una lógica nosotros-ellos que facilita su control. El postmodernismo recuerda que usualmente se presenta como una verdad objetiva lo que en realidad es la "verdad de los poderosos" y en tal sentido propone nuevos enfoques para analizar la seguridad<sup>18</sup>. Entre ellos incluye a la seguridad humana<sup>19</sup>, usualmente asociada a los enfoques constructivistas.

La segunda crítica postmodernista al estado se centra en las limitaciones de la cartografía política moderna que lo tiene como protagonista, propiciando perspectivas analíticas alternativas que contribuyan a una mejor interpretación del escenario internacional contemporáneo<sup>20</sup>. Los cuestionamientos a la soberanía westfaliana ocupan en este sentido un lugar central pues, como acertadamente se ha indicado, "cualquiera que desafíe la soberanía antropocéntrica, desafía los fundamentos de la modernidad"<sup>21</sup>. Un elocuente ejemplo es el de las llamadas "áreas grises". Estas remiten a determinadas porciones de un territorio en cuyo seno desaparecen las distinciones claras entre cuestiones de seguridad interna o externa, así como entre aspectos criminales y militares, que sirven de refugio y santuario a organizaciones terroristas y criminales —a menudo vinculadas entre sí— que evolucionan en

<sup>17</sup> Véase por ejemplo COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now*, Commission on Human Security, Nueva York, 2003. También UNESCO, *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, París, 2005, ps. 27-35 y 55-63.

<sup>18</sup> CAMPBELL, David, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>20</sup> Este planteo se observa tempranamente en ASHLEY, Richard, *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, ps. 29-65. Una versión corregida consta en ASHLEY, Richard, "The Achievements of Post-Structuralism" en SMITH, Steve, BOOTH, Ken y ZALEWSKY, Marysia, *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, ps. 240-253.

<sup>21</sup> WENDT, Alexander y DUVALL, Raymond, "Sovereignty and the UFO" en *Political Theory*, vol. 36, nº 4, 2008, ps. 607-633.

el lugar con total impunidad, apoyándose en parte de la población local<sup>22</sup>.

En la medida en que se ha modificado la cartografía política tradicional, también se han registrado importantes cambios en la seguridad internacional en términos de geopolítica. Coexistiendo con enfoques clásicos que se concentran en matrices estatales y políticas de poder, las lecturas geopolíticas tipificadas como críticas<sup>23</sup> prolongan hoy los alcances de esa disciplina hasta abarcar temas otrora soslayados, muchos de los cuales están vinculados en mayor o menor medida con las agendas de seguridad contemporáneas, con una perspectiva multidisciplinaria que reconoce el accionar de actores no estatales y donde hay un espacio para la cooperación. El planteo según el cual la geopolítica crítica contribuye en forma directa a una mejor comprensión de la agenda de la seguridad internacional, como sostienen algunos especialistas<sup>24</sup>, no carece de fundamento, a pesar de cierta tendencia normativa que se detecta en estas ópticas.

También se lee en clave postmodernista el impacto que ha tenido en el campo de la seguridad internacional la aceleración y profundización del proceso de globalización. Zygmunt Bauman indica que en la etapa final del siglo XX el salto cualitativo en la tecnología de la velocidad dio por tierra con el concepto de distancia. Esta, lejos de ser objetiva, es una suerte de producto social cuya magnitud varía en función de la velocidad empleada para superarla. Como consecuencia, diferentes actores comienzan a liberarse de las limitaciones territoriales a sus movimientos, tienden a borrarse las fronteras entre unidades políticas y las distinciones absolutas entre adentro y afuera y se desata un proceso de reestratificación mundial que afecta de manera profunda al estado westfaliano<sup>25</sup>.

Producto de la relativización y subjetivización de la distancia, conflictos armados y amenazas no tradicionales geográficamente lejanos se tornan cercanos, no sólo desde un punto de vista emocional, sino también desde una perspectiva política. Esto quiere decir que el apoyo a una u otra parte involucrada en una contienda, o aún el mantenimiento de la neutralidad más estricta, puede derivar en represalias bajo diferentes formas. Un ejemplo paradigmático lo proporciona el terrorismo y su ejercicio de la violencia en múltiples puntos del globo, a partir de móviles diversos.

---

<sup>22</sup> GUÉHENNO, Jean-Marie, "The Impact of Globalization on Strategy" en *Survival*, vol. 40, n° 4, 1998-1999, ps. 7-19; DE LA MAISONNEUVE, Eric, *La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*, GEL, Buenos Aires, 1998, ps. 188-189.

<sup>23</sup> Existen distintas interpretaciones sobre la "geopolítica crítica" que difieren en torno a sus alcances y contenidos, a la incidencia de la ideología en sus lecturas y, particularmente, a su vinculación con la geopolítica clásica —o tradicional—. En estos contrapuntos se destacan como autores y pensadores referenciales Gearoid O' Tuathail, Simon Dalby, John Agnew y Gerard Toal, siendo este último una suerte de precursor con su obra compilada *Rethinking Geopolitics. The Politics of Writing Global Space* de 1996. Aunque este tema no constituye el objeto de estudio de este trabajo, conviene señalar nuestra coincidencia con Heriberto Cairo en que un enfoque geopolítico crítico, en sentido lato —distinción que este catedrático español efectúa respecto a una geopolítica crítica en sentido estricto— no supone necesariamente una ruptura con los enfoques geopolíticos tradicionales, sino más bien su continuidad y reformulación. Ver en este sentido CAIRO CAROU, Heriberto, "Geopolítica Crítica" en REYES Román, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, THEORIA Proyecto Crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid s/f. Disponible en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/G/> (Consultado 17 de diciembre de 2012).

<sup>24</sup> Un claro ejemplo es LE DANTEC GALLARDO, Francisco, "Contribución de la geopolítica crítica a la comprensión de la actual concepción de seguridad" en *Política y Estrategia*, n° 108, 2007, ps.71-82.

<sup>25</sup> BAUMAN, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, ps. 15, 20-21 y 94.





En este punto, la idea de la cooperación pasa a ocupar un lugar nodal en el plano prescriptivo de la seguridad internacional. Desde el mismo momento en que toda amenaza transnacional excede las fronteras de un estado para expandirse a dos o más unidades políticas, pudiendo incluso trascender continentes y alcanzar una operatoria planetaria, su tratamiento eficaz no puede limitarse a acciones unilaterales sino que debe excederlas para alcanzar entendimientos bi o multilaterales. Esta lógica subyace a la proliferación de arquitecturas de seguridad de diferente fisonomía en la que sus miembros se embarcan en el camino de las ganancias absolutas del conjunto, a partir del accionar coordinado, antes que en el de las ganancias relativas de cada uno de ellos<sup>26</sup>. Además, los actores se ven obligados a explicitar sus metas y adquirir compromisos, poniendo en juego su prestigio y credibilidad, tornándose más previsibles ante sus pares y disminuyendo los niveles de incertidumbre que suelen imperar en el plano internacional.

La lógica cooperativa en estos menesteres ha sido reafirmada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), proponiendo un nuevo mecanismo de seguridad global que descansa en tres pilares básicos: que las amenazas actuales no reconocen fronteras nacionales, que están interconectadas entre sí y que deben ser enfrentadas simultáneamente en los planos estatal, regional y global. Así, ningún estado puede sólo por sus propios esfuerzos tornarse invulnerable a las amenazas no convencionales actuales, protegiendo a su población y despreocupándose de la situación de sus vecinos, pues la responsabilidad de su seguridad es compartida con otras unidades estatales<sup>27</sup>.

En el novedoso contexto que hasta aquí se describió, la seguridad estatal deja de circunscribirse a la protección contra una agresión protagonizada por una potencia extranjera, para adquirir una dimensión mucho más amplia y compleja. En los tiempos que corren, la idea de seguridad del estado o seguridad nacional se expande en una doble dirección hasta alcanzar tanto al ámbito doméstico como al plano internacional, asumiendo en este segundo caso una cuota de responsabilidad en el mantenimiento de niveles aceptables de estabilidad global. Así, atiende tanto a amenazas clásicas como a una variada gama de factores de inseguridad; demanda respuestas integradas a los problemas que le atañen, con participación de diferentes organismos oficiales, a distintos niveles de gobierno, asignándole un papel relevante a la cooperación con actores externos, sean estados u instituciones; y finalmente, se sustenta en valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos y las libertades individuales<sup>28</sup>.

Desde el momento en que la seguridad estatal deja de circunscribirse a la protección contra una agresión exógena, deja de ser asimilada a la idea de la defensa. Lejos de significar lo mismo, ésta constituye una acción derivada de la seguridad y las fuerzas armadas son su instrumento protagónico, aunque no excluyente. Es necesario consignar que las instituciones

---

<sup>26</sup> En base a HASENCLAVER, Andreas *et.al.*, "Integrating Theories of International Regimes", en *Review of International Studies*, vol. 26, nº 1, 2000, ps. 3-33.

<sup>27</sup> ONU, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565, 2 de diciembre de 2004. Disponible en: [http://www.un.org/spanish/secureworld/report\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf) (Consultado 14 de noviembre de 2012)

<sup>28</sup> ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador, "El Concepto de Seguridad Nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional" en CITPAX, *Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad*, Ministerio de Defensa/CITPax, Madrid, 2009, ps. 9-20.

castrenses no permanecieron ajenas a la multiplicidad de cambios que se han descrito. Antes bien, en línea con lo que se ha denominado la posmodernidad militar o la sociedad postmilitar<sup>29</sup>, han ampliado el abanico de tareas que cumplen, tanto en el ámbito local como exterior, exhiben una mayor interacción con la sociedad civil, promueven mayores estándares de interoperabilidad y planifican operaciones combinadas y conjuntas, manejan alta tecnología, flexibilizan las restricciones de género a la incorporación de personal y lo someten a procesos de capacitación permanente, por citar apenas algunas cuestiones<sup>30</sup>.

## 2. El espacio latinoamericano, desde el prisma de la nueva agenda de seguridad internacional

Los cambios registrados en el plano global dentro del campo de la seguridad internacional han generado una nueva lectura de la situación que, en esta dimensión, atraviesa América Latina. Esa lectura advierte la persistencia de temas considerados tradicionales, cuyas raíces llegan incluso a ser decimonónicas, junto a cuestiones de aparición más reciente o valoradas de diferente manera a como lo eran antaño, configurando una dinámica agenda.

Desde una perspectiva clásica, vinculadas a dinámicas interestatales y poder militar, el espacio geográfico latinoamericano ha sido pródigo en pujas geopolíticas basadas en cuestiones de liderazgo, o en diferendos territoriales surgidos de deficientes o controvertidas delimitaciones de fronteras, en el período de consolidación estatal que se inició tras el fin de la época colonial. La competencia Argentina-Brasil evidenció lo primero; las diádas Argentina-Chile, Chile-Perú, Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela, Bolivia-Paraguay, Ecuador-Perú, Colombia-Nicaragua y Guatemala-Belice ejemplificaron lo segundo. En muchos casos, los protagonistas de estos conflictos bilaterales constituyeron piezas de complejos balances de poder que, al decir de un especialista, rediseñaron la geografía regional en términos de "tableros de damas" y "mandalas"<sup>31</sup>.

Aun antes de la finalización de la Guerra Fría, la mayoría de estas rivalidades geopolíticas y diferendos territoriales, que históricamente constituyeron potenciales *casus belli*, se encauzaron a través del diálogo y la negociación. Este salto cualitativo fue el corolario de la expansión y consolidación de regímenes democráticos, elemento de especial relevancia en los enfoques teóricos de corte liberal, así como de la implementación entre sus protagonistas de múltiples Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad (CSBM, por sus siglas en inglés), que fueron más allá de los aspectos meramente militares para incurrir en esferas políticas. Con el paso del tiempo, estas disposiciones optimizaron vínculos bilaterales que ya eran cualitativamente buenos, hasta llegar a su máxima expresión: la adopción de decisiones conjuntas en materia de defensa, incluyendo el diseño de iniciativas militares combinadas<sup>32</sup>, principalmente la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur, una unidad conformada por Argentina

<sup>29</sup> SHAW, Martin, "La evolución de la Sociedad del Riesgo...", *op.cit.*

<sup>30</sup> Para una descripción general de la posmodernidad militar y los tipos de relación entre Fuerzas Armadas y sociedad, ver MOSKOS, Charles *et.al.*, *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, ps. 1-15.

<sup>31</sup> Esta tesis se desarrolla en detalle en KELLY, Phil, *Checkerboards and Shatterbelts*, University of Texas Press, Austin, 1997, ps. 36-40.

<sup>32</sup> Aquí estamos empleando la jerarquización de CSBM propuesta en ROJAS ARAVENA, Francisco, "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectiva desde Chile" en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 17, nº 1-2, 2002, ps. 32-43.



y Chile en el año 2008 (la primera en su tipo a nivel continental, y todavía la única) para ser empleada en operaciones de paz de la ONU.

Fruto del encauzamiento de los conflictos interestatales a través del diálogo, del avance de la democracia y, como se verá en detalle más adelante, la paulatina consolidación de ámbitos multilaterales para el tratamiento de las cuestiones de seguridad, América Latina en su conjunto se constituyó en lo que usualmente se conoce como zona de paz. La característica distintiva de un área geográfica de ese tipo es que refleja valores compartidos (incluida la democracia, entre otros) y la decisión de sus miembros de no competir entre sí en términos de *realpolitik*<sup>33</sup>.

En el caso particular de América del Sur, esa constitución se oficializó en julio de 2002, con ocasión de su Segunda Reunión de Presidentes, realizada en Guayaquil. Allí se proscribió en el subcontinente el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los estados, de conformidad con los principios de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, se sostuvo que la paz, la seguridad y la cooperación sudamericanas deben sustentarse en el afianzamiento de la confianza entre sus gobiernos, así como en el impulso al desarrollo y el bienestar integral de sus pueblos y de la región en su conjunto<sup>34</sup>. Fuera de duda, la jerarquía de los compromisos asumidos en la ciudad ecuatoriana repercutió de manera directa en la intensa participación de todos los países sudamericanos en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), la compleja operación de paz desplegada en el año 2004 en esa nación insular caribeña.

No obstante este promisorio cuadro de situación, durante la primera década del presente siglo se asistió a un aumento del gasto militar latinoamericano, a tono con las tendencias vigentes en todo el orbe y manteniéndose sin embargo por debajo del promedio internacional, equivalente al 2,5% del producto bruto interno global. Las últimas estadísticas disponibles, referidas al año 2011, estiman al gasto militar global en mil setecientos treinta y ocho billones de dólares, cifra prácticamente idéntica a la registrada en el ejercicio anual anterior y equivalente a doscientos cuarenta y nueve dólares por persona. De ese monto total, setenta y nueve mil millones de dólares corresponden a América Latina, con la siguiente discriminación por subregiones: sesenta y seis mil millones de dólares (83%) para América del Sur; siete mil millones de dólares (casi el 9%) fue erogado en América Central y el Caribe; por último, México se responsabiliza por el saldo de siete mil millones de dólares. Con 35,4 mil millones de dólares Brasil se responsabiliza por más de la mitad del gasto militar sudamericano y casi el 45% de los expendios latinoamericanos, consolidándose como el décimo país del mundo en este rubro<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> KHALILZAD, Zalmay, "Losing the Moment? The United States and the World after the Cold War" en ROBERTS, Brad (ed.), *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge y Londres, 1995, ps. 57-77.

<sup>34</sup> SEGUNDA REUNIÓN DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, Anexo III: *Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana*, Guayaquil, Ecuador, julio de 2002, Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm) (Consultado 01 de noviembre de 2012)

<sup>35</sup> SIPRI, *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security. Resumen en español*, Fundació per la Pau, Barcelona, 2012, ps. 8-9, Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYB12SummaryES.pdf> (Consultado 20 de diciembre de 2012) Es importante destacar que este reporte discrimina los gastos por subregiones, quedando en consecuencia México englobado en América del Norte. Las erogaciones mexicanas, por esa causa, fueron aportadas por otras fuentes.

El dato relevante no es el aumento del gasto militar en sí mismo, teniendo en cuenta que los diferentes gobiernos latinoamericanos no siempre incluyen en este índice los mismos rubros —por ejemplo sueldos, pasividades, cobertura social, investigación científica—, que no todos los países tienen igual cantidad de instituciones castrenses y que éstas se encuadran en diferentes andamiajes legales, que redundan en un alto grado de heterogeneidad en lo que se refiere a sus tareas. Lo destacable es que este incremento estuvo acompañado de un incremento de las compras de armamento en muchos países del área, situación a partir de la cual volvió a hablarse por las latitudes de América Latina de armamentismo y carreras armamentistas.

No es errado hablar de armamentismo en el espacio latinoamericano, pues este concepto se refiere al incremento progresivo del número y/o la calidad de las armas que posee un país. Pero no es correcto hablar de carreras armamentistas, pues un proceso de ese tipo supone una competición entre dos o más partes para lograr una supremacía militar real o aparente. Dicho esto en otras palabras, una carrera armamentista no es algo que se pueda hacer o decretar unilateralmente, pues supone una lógica de acción y reacción entre los actores involucrados, de manera tal que los movimientos de cada uno de ellos motiva los movimientos del otro.

Ciertamente, esa no es la situación vigente en América Latina, donde los distintos saltos cualitativos y cuantitativos en materia de adquisición de armamento responden a lógicas particulares. En este sentido el especialista colombiano Andrés Molano, tras remarcar los variados intereses y necesidades que subyacen a esas iniciativas gubernamentales, propone una tipología que se asocia a cinco finalidades diferentes del gasto militar “necesario, compensatorio, congruo, de cooptación y competitivo”. Cada uno de estos tipos se comprueba en uno o más casos latinoamericanos, sea en su forma pura o combinados en formatos híbridos<sup>36</sup>. El inventario de motivaciones que parecen subyacer a esas compras es por demás extenso, aunque en un listado no exhaustivo podrían mencionarse las siguientes razones:

- el reemplazo de material obsoleto o que está llegando al fin de su vida útil (Chile, Perú, Brasil, Venezuela, Colombia);
- la sustitución de proveedores tradicionales por razones políticas, económicas o tecnológicas (Brasil, Venezuela);
- la mejora de las capacidades para el combate contra organizaciones insurgentes o criminales (Colombia, Perú, México);
- la preservación de recursos naturales estratégicos, percibidos como vulnerables a apetencias exógenas (Brasil);
- la ocupación de espacios geográficos vacíos o carentes de presencia estatal efectiva, incluyendo zonas de frontera (Brasil, Bolivia);
- la adecuación de capacidades para la participación en operaciones multinacionales de paz (Argentina, Uruguay);
- el incremento de la capacidad disuasiva frente a eventuales agresores externos motivados por considerandos ideológicos (Venezuela);

<sup>36</sup> MOLANO ROJAS, Andrés, “Gasto militar en América Latina. ¿Gigantes o molinos de viento?”, en *Perspectiva*, 30 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.revistaperspectiva.com/analisis/gasto-militar-en-america-latina-gigantes-o-molinos-de-viento> (Consultado 11 de diciembre de 2012)



- la búsqueda de prestigio y la optimización del status internacional del país (Brasil); y
- la aceptación de donaciones y el aprovechamiento de oportunidades de compra en condiciones especiales (Bolivia, Ecuador)<sup>37</sup>.

Pese a la inexistencia en el hemisferio de carreras armamentistas, en las postrimerías de la década pasada el reequipamiento militar chileno fue percibido como una amenaza directa por el gobierno de Perú, en el marco de una relación bilateral perturbada por la reactivación de un antiguo pleito territorial<sup>38</sup>. El vínculo tomó la forma de un dilema de seguridad<sup>39</sup>, con Lima acusando de belicista a la contraparte en diversos foros multilaterales. La conflictiva situación pareció encauzarse a través de la implementación de medidas para hacer más transparente el gasto militar en instituciones multilaterales hemisféricas y subregionales.

El positivo escenario que hasta aquí se ha planteado desde una perspectiva clásica de la seguridad, planteada en estrictos términos westfalianos, coexiste con una situación mucho más complicada en materia de amenazas no convencionales, protagonizadas por actores no estatales y desplegadas espacialmente en forma transnacional. En este plano, la región pierde sus ventajas relativas para integrarse a un tablero global inestable y volátil.

Dentro del inventario de amenazas transnacionales presentes en este espacio geográfico se destacan, tanto por sus dimensiones como por su complejidad, el terrorismo y la criminalidad organizada bajo diferentes manifestaciones. Ambas problemáticas suelen vincularse de manera directa con la cuestión de la gobernabilidad, conformando un círculo vicioso: caídas acentuadas de los niveles de gobernabilidad pueden erosionar la capacidad estatal para ejercer autoridad sobre espacios geográficos que se tornan así atractivos para el asentamiento de organizaciones vinculadas con la criminalidad y el terrorismo. Inversamente, en la medida en que le es disputado al estado su control territorial y el monopolio de la violencia, la gobernabilidad se ve negativamente afectada.

En un punto extremo, esos procesos de caída de gobernabilidad y profundización de la fragilidad del estado<sup>40</sup> pueden desembocar en lo que técnicamente configura una falla estatal.

<sup>37</sup> BARTOLOMÉ, Mariano, "Equilibrios estratégicos, carreras armamentistas y dilemas de la seguridad en América del Sur: ¿qué hay de cierto?" en *Revista Naval*, n° 64, 2010, ps. 79-89.

<sup>38</sup> Perú le demanda a Chile la soberanía sobre un espacio marítimo de 35 mil Km<sup>2</sup>. En este contexto, Lima presentó el 19 de marzo de 2009 en la Corte Internacional de Justicia de La Haya la memoria de su demanda, basada en el argumento de que los límites nunca han sido fijados. Chile lo niega sobre la base de dos tratados, suscritos en 1952 y 1954, alegando que Perú los reconoció durante 50 años, además de una serie de acuerdos complementarios posteriores.

<sup>39</sup> Aunque el dilema de la seguridad ha sido recurrentemente tratado por la bibliografía sobre seguridad internacional, no está de más recordar que en una situación de ese tipo, las decisiones que adopta una nación en el ejercicio soberano de su derecho a dotarse de los medios que la hagan sentir segura, involuntariamente generan inseguridad en un país vecino; en otras palabras, la búsqueda de seguridad que lleva adelante el primero de esos actores, es interpretada por el otro como una mera búsqueda de poder. Ver ROE, Paul, "The Intrastate Security Dilemma: Ethnic Conflict as a Tragedy" en *Journal of Peace Research*, vol. 36, n° 2, 1999, ps.183-202.

<sup>40</sup> Hablamos aquí del cuadro de situación que analiza Susan Woodward y es ocasionalmente referido con el neologismo "fragilización". Es decir, un proceso en cuyo transcurso el estado pierde el control efectivo sobre espacios geográficos cada vez más amplios, donde su presencia puede llegar a meramente nominal y ficticia. Profundamente vinculado con esto, la relación estatal con la violencia se vuelve crítica en un triple sentido: en primer lugar, el estado pierde su monopolio; segundo, no obstante lo anterior, el gobierno apela cada vez más a ese recurso, ante la incapacidad de recurrir a otras formas de hacer política; en tercer término, ese empleo es cada vez más difícil de llevar a la práctica. WOODWARD, Susan, "Fragile States: Exploring the Concept" en *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, 16 de Diciembre de 2006.

Este cuadro constituye una severa amenaza a la estabilidad regional y hasta internacional, pues suele derivar en conflictos armados que involucran en forma activa a vastos sectores de la población, desembocando en catástrofes humanitarias, violaciones generalizadas de derechos humanos y masivos movimientos migratorios. En el hemisferio no se observan fallas estatales, si se excluye la situación que padecía Haití hasta el despliegue de la MINUSTAH. Sin embargo, dentro de sus límites se detectan numerosas áreas focales grises, localizadas habitualmente en zonas de frontera, donde la presencia de organizaciones vinculadas con el ejercicio de amenazas transnacionales indica las limitaciones y falencias de los sistemas estatales de control.

Un caso paradigmático dentro del inventario de áreas grises latinoamericanas es la Triple Frontera donde confluyen los límites de Argentina, Brasil y Paraguay. Allí las actividades criminales son diversas, aunque se concentran mayoritariamente en el contrabando y la falsificación, configurando la estructura económica ilícita más grande del hemisferio, incluyendo en su evaluación el lavado de dinero, de acuerdo a un reporte financiero estadounidense<sup>41</sup>. Accesoriamente la Triple Frontera muestra que estas áreas pueden ser funcionales a las organizaciones terroristas. Numerosas pesquisas pusieron al descubierto que, en el marco de la comunidad chiita libanesa asentada en el lugar, se desarrollaban tareas de ocultamiento, recolección de fondos y reclutamiento de combatientes para Hezbollah, en muchos casos apelando a actividades ilícitas y al lavado de dinero<sup>42</sup>.

Más allá de ese enclave, un listado no exhaustivo de las más notorias áreas grises en el hemisferio, que ayuda a comprender su situación en materia de amenazas transnacionales, incluye las selvas del Darién panameño, fronterizas con Colombia y el departamento de Chocó al sur de ese límite internacional; la zona que coincide con los vértices de Colombia, Brasil y Perú, donde se ubica el complejo urbano Leticia-Tabatinga; el espacio cercano a la confluencia de los territorios de Ecuador, Perú y Colombia, con epicentro en Lago Agrio; la porción occidental de la península de la Guajira, destacándose la ciudad colombiana Maicao; las zonas orientales del departamento paraguayo de Amambay cercanas a Brasil, donde se asientan las localidades Pedro Juan Caballero y Capitán Bado; los confines del departamento boliviano de Pando, linderos con Perú; y los espacios septentrionales de Guatemala, en la frontera con México. Tampoco pueden excluirse el selvático sector oriental del territorio cruceño de Bolivia, que limita con el Mato Grosso de Brasil, ni extensas franjas territoriales que se ubican a uno y otro lado de la frontera que divide Colombia y Venezuela, específicamente, en el este de los departamentos colombianos de Arauca y Norte de Santander, y en el oeste de las contrapartes venezolanas de Zulia, Táchira y Apure.

Hablar hoy de terrorismo en el espacio latinoamericano remite a apenas dos organizaciones insurgentes que contemplan esa metodología, aunque con matices de tipo táctico cuyo análisis excede las metas de este trabajo: las Fuerzas Armadas Revolucionarias

<sup>41</sup> BROWN, Rachel, "The Tri-Border Area: a profile of the largest illicit economy in the Western Hemisphere", *Financial Integrity & Economic Development Task Force*, 15 de junio, 2009, disponible en: <http://www.financialtaskforce.org/2009/06/15/the-tri-border-area-a-profile-of-the-largest-illicit-economy-in-the-western-hemisphere/> (Consultado 27 de febrero de 2012)

<sup>42</sup> Hemos desarrollado extensamente esta vinculación, incluyendo la incidencia de los líderes religiosos de la zona y la corrupción de funcionarios públicos en BARTOLOMÉ, Mariano, "La Triple Frontera: principal foco de inseguridad en el Cono Sur americano" en *Military Review* (en español), vol. 82, nº 4, Julio-Agosto, 2002, ps. 61-74.





de Colombia (FARC) en el país homónimo y Sendero Luminoso (SL) en Perú<sup>43</sup>. Más allá de las numerosas diferencias que se registran entre ambos grupos, sobre todo en lo que se refiere a dimensiones y despliegue territorial, los dos casos reflejan un proceso de transformación organizacional a través del que abandonaron en forma total o parcial sus objetivos políticos fundacionales para perseguir metas más asociadas con la obtención de lucro. Este cambio, que obviamente no es reconocido por sus respectivas cúpulas, cristaliza en una situación híbrida que suele ser caratulada como narcoterrorismo, debido a su vinculación con la cuestión de las drogas.

El grupo armado maoísta SL estuvo particularmente activo en las últimas dos décadas del siglo pasado. Tras la detención de sus principales líderes la organización quedó prácticamente desarticulada, pero hace poco más de un decenio un pequeño remanente — no mayor a doscientos efectivos— comenzó a operar en la selvática zona del departamento de Ayacucho, vinculándose cada vez más con la producción y tráfico de cocaína, al tiempo que reanudaba la actividad armada con crecientes niveles de violencia, incluyendo ataques a efectivos militares y policiales. El gobierno peruano, por su parte, comenzó a emplear en forma intensiva a sus fuerzas armadas para combatir este flagelo, ejecutando operaciones de gran envergadura que culminaron con la captura de su cabecilla en Ayacucho, a principios del año 2012.

El viraje de las FARC hacia la criminalidad organizada, en cambio, comenzó a principios de la década del noventa, en el marco de una flexibilización de su rigidez ideológica y doctrinaria, y de profundos cambios en el escenario de la criminalidad colombiana producidos por la derrota y desmembramiento de los cárteles del narcotráfico de Cali y Medellín. A mediados de ese decenio la justicia de ese país actuó en consonancia con ese cambio y emitió casi medio centenar de órdenes de captura contra jefes y mandos intermedios del grupo, por tráfico de drogas. El salvadoreño Joaquín Villalobos, líder histórico del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), se refirió a sus cabecillas diciendo: “Comenzaron extorsionando narcotraficantes y terminaron siendo dueños de la mayor producción de cocaína del mundo. Transitaron de última guerrilla política latinoamericana a primer ejército irregular del narcotráfico”<sup>43</sup>.

A lo largo del último lustro las FARC sufrieron las peores derrotas de toda su historia. En ese lapso fueron abatidos sus jefes más importantes, incluyendo los míticos Raúl Reyes, Alfonso Cano y Mono Jojoy. A estos reveses debe agregarse el fallecimiento de su fundador y líder Manuel Marulanda “Tirofijo” y el rescate de una docena de rehenes del grupo, incluyendo la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, a mediados del año 2008. En todo este proceso, miles de insurgentes desertaron de las filas de la organización que, aunque perdió capacidad para efectuar grandes operaciones, continuó apelando a la violencia a través de acciones armadas llevadas a cabo en más de una docena de departamentos<sup>44</sup>. Entre esos hechos de violencia se incluyen el sembrado de minas antipersonales, la colocación y detonación de explosivos, los asesinatos selectivos y el hostigamiento a pequeñas patrullas militares o

<sup>43</sup> VILLALOBOS, Joaquín, “Las FARC, un decadente club de narcos y bandidos” en *La Nación*, 18 de enero de 2008.

<sup>44</sup> Un relevamiento periodístico nos indica que los departamentos donde se registraron acciones de la insurgencia son, por orden alfabético, los siguientes: Antioquia, Arauca, Boyacá, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Tolima y Vichada.

policiales.

En ese contexto comenzaron a proliferar los análisis que especulaban con la derrota definitiva de este grupo en el corto plazo, si no ingresaba en negociaciones directas con el gobierno. Precisamente, sendas delegaciones del gobierno colombiano y las FARC llevaron adelante varias rondas de diálogo en los últimos meses, que culminaron con la firma de un acuerdo a través del cual se inauguraron negociaciones públicas y oficiales. Este entendimiento, empero, no ha implicado una desmovilización de la insurgencia, que seguiría contando con más de ocho mil personas en sus filas, ni un cese de las operaciones de contrainsurgencia gubernamentales.

Por otro lado, es imprescindible señalar que un eventual desenlace exitoso de las negociaciones no significará que todos los insurgentes enrolados en las FARC depongan sus armas y se desmovilicen. Por el contrario, como sostienen Pécaut y otros analistas del conflicto colombiano, no puede descartarse que un aumento de las posiciones disidentes en el seno de la organización produzca su fragmentación, con la consecuente constitución de nuevos grupos armados<sup>45</sup>. Previsiblemente, los frentes insurgentes más reacios al cumplimiento de acuerdos de desarme y movilización sean aquellos que se despliegan en zonas involucradas en el negocio de las drogas: Chocó y Antioquia en el norte; Putumayo, Nariño y Caquetá en el sur; Meta y Guaviare en la región central.

En cuanto a la criminalidad organizada, Latinoamérica se encuentra plenamente inserta en los esquemas globales de esta amenaza transnacional cuyas dimensiones son verdaderamente enormes. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada por tres ex presidentes de la región, identifica cuatro características distintivas del crimen organizado en América Latina: su aumento cuantitativo, tanto por los tráficó internacionales ilegales como por el control de los mercados domésticos por parte de los grupos en pugna; el crecimiento de la violencia, que alcanza a todos los sectores de la sociedad; la proliferación de vínculos con la esfera política y la infiltración en las instituciones democráticas; finalmente, la corrupción de los funcionarios públicos, con especial énfasis en miembros de los organismos de seguridad y policiales<sup>46</sup>.

Se ha alegado en numerosas oportunidades que la violencia criminal tiene en América Latina carácter epidémico, basando esta apreciación en el hecho de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) entiende que existe una epidemia de violencia cuando, en algún lugar, los asesinatos superan anualmente la decena por cada 100 mil habitantes. Esta aseveración es correcta, aunque no se desprende automáticamente de los reportes oficiales existentes a nivel internacional, cuyos criterios no se basan en considerandos culturales sino geográficos.

---

<sup>45</sup> VIDAL, Margarita, "Daniel Pécaut: no faltarán actos de guerra que dificultarán el proceso" en *Revista Credencial* 2 de octubre de 2012, disponible en <http://www.revistacredencial.com/credencial/content/portada-daniel-p-caut-no-faltar-n-actos-de-guerra-que-dificultar-n-el-proceso> (Consultado 07 de junio de 2013)

<sup>46</sup> COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA, *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*, Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Río de Janeiro, 2009, p. 7. [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/declaracao\\_espanhol\\_site.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/declaracao_espanhol_site.pdf) (Consultado 27 de diciembre de 2012)



Así, un informe difundido hace un par de años por la ONU consideró que el 31% de los homicidios violentos que se registran anualmente a nivel global, estimados en unos 468 mil, tienen lugar en el continente americano. Esto arroja una cifra de 145 mil asesinatos, cantidad que equivale a una tasa de 15,6 decesos cada cien mil habitantes, más del doble que el promedio global calculado en 6,9 muertes cada cien mil habitantes<sup>47</sup>. Los últimos guarismos oficiales disponibles, elaborados a nivel hemisférico, indican que, en términos absolutos, América del Sur se responsabiliza por la mayor cantidad de decesos, con más de 85 mil casos, contra 35 mil de América del Norte, 18 mil de América Central y 5 mil en el Caribe. Sin embargo, el resultado es distinto si se analiza la información disponible desde una perspectiva porcentual: la tasa de asesinatos excede los 43 casos cada cien mil habitantes en América Central, contra casi 22 muertes en el Caribe, 21 casos en América del Sur y menos de 8 homicidios en América del Norte<sup>48</sup>.

De acuerdo a evaluaciones del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, una ONG especializada en violencia urbana, veinticuatro de las veinticinco ciudades más violentas del mundo son latinoamericanas, con la única excepción de la estadounidense Nueva Orleans, en el vigésimo primer lugar. Los lugares predominantes de la lista están ocupados por localidades centroamericanas y mexicanas, destacándose la hondureña San Pedro Sula y las aztecas Ciudad Juárez y Tijuana<sup>49</sup>.

Las dimensiones subjetivas de la violencia criminal en América Latina exceden incluso a los datos cuantitativos disponibles. El último reporte anual de una prestigiosa encuestadora habla de un estado de ánimo societal que se instala y consolida pese a la inexistencia de evidencia empírica que la sustente o peor aún, a pesar de la existencia de evidencia en contrario. Es así que, presumiblemente con fuerte incidencia mediática, la tasa de victimización en América Latina llega al 33% y posiciona a esta cuestión como la principal preocupación de la ciudadanía latinoamericana para el segundo decenio del presente siglo<sup>50</sup>.

Con un abordaje similar al empleado hace unos años por Moisés Naím, se ha concebido la sigla "6T" en referencia a las manifestaciones predominantes del crimen organizado contemporáneo, bajo la forma de tráfico: tráfico de estupefacientes, armas y municiones, personas, dinero y recursos naturales<sup>51</sup>. Todas estas expresiones se encuentran presentes en

<sup>47</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *2011 Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*, UNODC, Viena, 2011, ps. 19-22, disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf) (Consultado 23 de noviembre de 2012)

<sup>48</sup> OEA, *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, OEA, Washington DC, 2012, ps.17-18, disponible en <http://issuu.com/reddevil.design/docs/alertamerica2012> (Consultado 07 de enero de 2013)

<sup>49</sup> El reporte también indica que 5 de las 10 ciudades más violentas del mundo son mexicanas, 45 de las 50 ciudades más violentas se sitúan en el continente americano y 40 en América Latina. Para mayores datos, ver CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PUBLICA Y LA JUSTICIA PENAL, *Metodología del ranking (2011) de las 50 ciudades y las 50 jurisdicciones subnacionales más violentas del mundo*, México DF 12 de enero, 2012, disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/viewdownload/5-prensa/145-san-pedro-sula-honduras-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-juarez-la-segunda> (Consultado 09 de enero de 2013)

<sup>50</sup> La tasa de victimización refiere a si el encuestado o algún pariente del mismo ha sido asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses. Una tasa del 33% significa que uno de cada tres latinoamericanos fue víctima o tuvo una víctima en su círculo familiar cercano durante el último año. LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucía, *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Corporación Latinobarómetro, Lima, 2012, ps. 7-11 y 26, disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf) (Consultado 10 de enero de 2013)

<sup>51</sup> NARANJO TRUJILLO, Oscar, "El Crimen Organizado en las Américas: una lectura desde las preocupaciones y

América Latina, aunque no con igual intensidad. Nítidamente se destaca por su gravedad la producción y tráfico ilícitos de drogas. En este panorama, América del Sur juega un rol clave: sin tomar en cuenta volúmenes marginales de heroína y cannabis, la totalidad de la cocaína que se produce a nivel mundial procede de tres países del subcontinente —Colombia, Perú y Bolivia—, quienes destinan a ese fin poco más de ciento cuarenta y nueve mil hectáreas.

De ese monto Colombia es responsable por 57 mil hectáreas, Perú por 61,2 mil hectáreas y Bolivia por las restantes 31 mil hectáreas. Estas cifras confirman, por un lado, que Perú desplazó a Colombia del primer lugar mundial en cuanto a superficie cultivada y por otro, que la superficie cultivada en Colombia continuó descendiendo por cuarto año consecutivo, al punto de equivaler al 57% de las áreas registradas en el año 2007, que suponían 99 mil hectáreas<sup>52</sup>.

La cocaína generada por esas tres naciones andinas constituye la punta de un iceberg de dimensiones globales. El cultivo ilegal de la coca, su procesamiento empleando diferentes precursores químicos, su transporte por diferentes medios y su almacenamiento, su venta a grandes distribuidores y su comercialización al consumidor, el pago de servicios de protección para asegurar cada una de esas fases y la corrupción de funcionarios públicos, configuran en conjunto un negocio multimillonario. Basta considerar que los cultivadores de coca, campesinos de escasos recursos y bajo nivel educativo, suelen recibir menos de trescientos cincuenta dólares a cambio de la hoja de coca necesaria para producir un kilogramo de cocaína, que en las calles europeas puede llegar a comercializarse en ochenta mil dólares<sup>53</sup>.

Este flagelo transnacional se expande por toda la vasta geografía latinoamericana, en función de complejas rutas de tráfico a través de las cuales la droga llega a sus mercados de consumo, tanto en la región como fuera de ella, sustentando la tesis que propone Labrousse —bajo influjo de una visión geopolítica crítica— sobre la existencia de una geopolítica de las drogas, alegando que el accionar de los grandes protagonistas del crimen organizado internacional se encuadra en la idea clásica de conflicto de poderes por el control de los territorios y sus riquezas<sup>54</sup>.

En este sentido, aunque se observa un crecimiento de la importancia de Europa como destino final de la cocaína generada en los países andinos, que se ha duplicado en los últimos años, el primer lugar sigue correspondiendo a Estados Unidos. De acuerdo a los mismos patrones se expande la violencia protagonizada por las organizaciones no estatales que llevan adelante estas actividades de tráfico y comercialización. Un listado no exhaustivo de esos actores incluye, además de las entidades ya mencionadas, a las Bandas Criminales Emergentes

---

desafíos subyacentes”, en OEA, *Informe sobre Seguridad Ciudadana...*, op.cit., ps.12-16

<sup>52</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *World Drug Report 2012*, UNODC, Vienna 2012, ps. 31, 50 y Cuadro n° 12, disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf) (Consultado 10 de diciembre de 2012)

<sup>53</sup> BARTOLOMÉ, Mariano, “Situación del Crimen Organizado en América Latina” en *Ágora Internacional*, n° 10, 2009, ps. 16-20.

<sup>54</sup> LABROUSSE, Alain, *Geopolítica de las Drogas*, Editorial Marea, Buenos Aires, 2011, p. 11. Cabe destacar que otros autores también han apelado a una semántica geopolítica para abordar cuestiones de criminalidad, aunque sin incursionar verdaderamente en la disciplina. Ver en este sentido GAYRAUD, Jean, *El G-9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Tendencias & Urano, Barcelona, 2007.



(BACRIM) colombianas, los cárteles de Brasil y México y las pandillas centroamericanas.

El Gobierno de Colombia ha tipificado a las BACRIM como el nuevo enemigo armado del estado. El narcotráfico es la piedra basal de las actividades de estas entidades criminales, cuyo origen se vincula con los grupos paramilitares que en el año 2006 no aceptaron la propuesta de desarme y desmovilización formulada por el entonces presidente Álvaro Uribe a través de la llamada Ley de Justicia y Paz, manteniéndose en la ilegalidad. Las dimensiones de estos grupos son objeto de controversia pues, mientras fuentes policiales consideran que no llegan a los cinco mil efectivos, entidades independientes como el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) duplican esa cifra<sup>55</sup>, lo que significa una cantidad de efectivos similar a las FARC.

Los cárteles criminales del gigante sudamericano, en tanto, tienen carácter urbano y se asientan en los barrios de bajos recursos —las favelas— de las ciudades más importantes del país. Desde allí se dedican sobre todo al tráfico de drogas y, en forma subsidiaria, a otros ilícitos como prostitución, juego clandestino, tráfico de armas, contrabando y extorsión. Estas actividades se ven facilitadas por una compleja red de adherentes que están en libertad, la corrupción de políticos, jueces y policías y la existencia de poderosos arsenales. Debido a sus dimensiones y peligrosidad destacan el Primer Comando de la Capital en San Pablo, mientras en Río de Janeiro se destaca especialmente el Comando Vermelho. Para hacer frente a estas fuentes de amenazas el estado brasileño monta regularmente complejas operaciones conjuntas que incluyen cientos de efectivos policiales locales y federales, respaldados por las fuerzas armadas.

Respecto a México, la cocaína sudamericana constituye el principal insumo que trafican hacia Estados Unidos tanto los cinco grandes carteles que operan en su territorio —el de Sinaloa, el de Juárez, el de Tijuana, el del Golfo y los Zetas—, como muchos otros menos conocidos pero igualmente importantes. En apenas un lustro, desde que asumió la presidencia mexicana Felipe Calderón a fines del año 2006, hasta igual momento del año 2011, la violencia asociada a la criminalidad desarrollada por estos grupos produjo en tierra azteca más de sesenta mil muertes<sup>56</sup>.

La universidad alemana de Haidelberg incluyó a México en el grupo de los seis estados más peligrosos del planeta, con niveles de violencia similares a los de Somalia, Sudán, Irak, Afganistán y Pakistán. El *dossier* agregó que en ese país la fuerza violenta se usa de manera organizada y sistemática, la destrucción es masiva y de larga duración<sup>57</sup>. A su vez, desde el ámbito académico estadounidense se describió a la situación mexicana en términos de “una nueva insurgencia criminal organizada” que amenaza a los gobiernos y sociedades civiles del hemisferio Occidental y, cada vez más, a Estados Unidos<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Ver en este sentido la comparación entre cifras oficiales y no oficiales en JIMÉNEZ, Juan Carlos, “Sobre las cifras oficiales”, *Indepaz*, 19 de mayo de 2012, disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/05/Sobre-las-cifras-oficiales.pdf> (Consultado 07 de junio de 2013)

<sup>56</sup> ABC, “60.000 muertos en la guerra contra la droga”, 26 de diciembre de 2011.

<sup>57</sup> HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH, *Conflict Barometer 2010*, Heidelberg, 2010, disponible en: [http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2010.pdf](http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf) (Consultado 14 de diciembre de 2012)

<sup>58</sup> Véase KILLEBREW, Richard y BERNAL, Jennifer, “Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security”, Center

La situación del istmo centroamericano no es menos grave que la mexicana. Allí el tráfico de drogas —y armas— involucra tanto a cárteles mexicanos como pandillas y maras locales, que totalizan unos ochenta mil miembros. De esa manera contribuye a un deterioro tan drástico de las condiciones de seguridad de la región, que según el Banco Mundial socava las esperanzas de paz y estabilidad que surgieron luego de la resolución de sus guerras civiles<sup>59</sup>. El Reporte Mundial sobre Homicidios divulgado por la Agencia de Naciones Unidas sobre Droga y Crimen Organizado (UNODC en sus siglas en inglés), indica que en el Caribe y América Central los homicidios han crecido más que en cualquier otra región del orbe y que Honduras y El Salvador constituyen los países más violentos del mundo, cotejando la cantidad de asesinatos registrados con el tamaño de sus poblaciones<sup>60</sup>.

Consecuentemente con los cambios acontecidos a nivel global, la agenda de seguridad de América Latina también incluye cuestiones y enfoques directamente derivados de la incorporación de perspectivas constructivistas en este campo del conocimiento, con su correlato en términos de nuevas percepciones de riesgo y securitizaciones diversas. Sin duda el caso más importante de este tipo en América Latina es el de la democracia. En el presente siglo la OEA securitizó oficialmente la vigencia del sistema político democrático, como se ha constatado en numerosos casos concretos, siendo los más recientes los acontecidos en Honduras y Paraguay, en torno a las salidas del poder de Manuel Zelaya y Fernando Lugo respectivamente. El citado proceso se plasmó en una serie de documentos rectores iniciado con la Carta Democrática Interamericana, aprobada el año 2001, y que alcanzó su punto álgido con el lanzamiento de su Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas tres años después<sup>61</sup>.

La securitización de temas diversos y su traducción en novedosos planteos también se registró en el plano estatal. Esta tendencia se inició hace casi dos décadas con la idea de seguridad democrática, modelo surgido el año 1995 cuando se firmó el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. Lejos de los planteos ortodoxos, el referido documento propuso un nuevo modelo de seguridad regional que incorporaba elementos novedosos tales como la consolidación democrática y el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema y la promoción del desarrollo sostenido, la protección ambiental, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas<sup>62</sup>.

---

for a New American Security, Washington DC, 2010, disponible en: [http://www.cttso.gov/publications/CNAS\\_CrimeWars\\_KillebrewBernal\\_3%20%282%29.pdf](http://www.cttso.gov/publications/CNAS_CrimeWars_KillebrewBernal_3%20%282%29.pdf) (Consultado 14 de diciembre de 2012)

<sup>59</sup> BANCO MUNDIAL, *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo*, Banco Mundial, Washington DC, 2011, disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf) (Consultado 18 de diciembre de 2012)

<sup>60</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *2011 Global Study on Homicide. Op.cit.*

<sup>61</sup> OEA, *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 2045 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004, Disponible en [http://www.scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_04/CP12762S06.doc](http://www.scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_04/CP12762S06.doc) (Consultado 06 de enero de 2013) En esa zaga deberían incluirse también la *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana*, aprobada el 10 de junio de 2003 en la XXXIII Asamblea General; la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey, en enero del año 2004, donde se emitió la *Declaración de Nuevo León*; y dos documentos que se volverán a mencionar en otro pasaje, la *Declaración de Bridgetown* y la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, emitidas en los años 2002 y 2003 respectivamente.

<sup>62</sup> CHINCHILLA, Laura, "Seguridad Ciudadana y Policía en Centroamérica: esfuerzos regionales en marcha" en CARRANZA, Elías (coord.), *Delito y Seguridad de los Habitantes*, ILANUD / Comisión Europea, México, 1997, ps. 169 y siguientes.





El entendimiento multilateral mesoamericano constituye el antecedente de otros interesantes casos registrados en el hemisferio en el siguiente decenio, donde se analizaron en clave de seguridad cuestiones tales como el desarrollo económico, la equidad social y la consolidación democrática. Como ejemplos, puede mencionarse la idea de Defensa Integral instalada en Venezuela desde la conducción de la Revolución Bolivariana y la Política de Defensa y Seguridad Democrática aplicada en Colombia en un contexto diferente al que una década antes habían enfrentado las naciones de América Central<sup>63</sup>.

También en América Latina la idea de la cooperación fue revalorizada, de cara a una agenda de seguridad heterogénea, dinámica y cambiante, signada por amenazas y riesgos que no suelen circunscribirse a los límites estatales. Esta posición se consolidó en las postrimerías de los años ochenta producto de la interacción de diferentes factores, entre ellos la superación del conflicto Este-Oeste, que restó importancia al debate ideológico y generó un ambiente propicio para reformas, el encauzamiento de persistentes diferendos interestatales por la vía de la negociación, merced al éxito de CSBM y la consolidación democrática, la recomposición de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, una intensa y sostenida actividad de comunidades epistémicas integradas por especialistas en la materia, auspiciados por el poder político<sup>64</sup> y un efectivo control civil sobre las instituciones militares.

La nueva situación derivó en una revisión de la arquitectura de seguridad generada casi medio siglo antes e integrada por la OEA, la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Este sistema había tenido un bajo nivel de eficacia en épocas de la Guerra Fría, en buena medida debido a la existencia de profundas diferencias entre Washington y las naciones latinoamericanas, en materia de seguridad; en lo que hace al Tratado particularmente, su credibilidad había quedado irreversiblemente lesionada tras la oposición de la Casa Blanca a su activación por parte de Argentina, en ocasión del Conflicto del Atlántico Sur.

En la nueva etapa jugó un rol descollante la OEA, que a través de órganos especializados desarrolló una ardua tarea de búsqueda de consensos que desembocó en la Declaración de Bridgetown, emitida en la Asamblea General del organismo que sesionó en Barbados en el año 2002. Ese documento reconoce que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional, que son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, que en muchos casos esas respuestas no implicarán la presencia de fuerzas de seguridad o defensa de ningún estado y que estas cuestiones pueden requerir

---

<sup>63</sup> REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*, Gaceta Oficial n° 37.594, Caracas, 2002; REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Bogotá, 2003, disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf> (Consultado 04 de enero de 2013)

<sup>64</sup> Utilizamos el concepto de "comunidad epistémica" en el sentido en que lo hacen Haas o Adler, es decir, una red de expertos con reconocida experiencia y competencia —y consecuentemente "legitimidad"— en un campo determinado, con un sistema de creencias y valores compartidos, con influencia en el diseño y aplicación de políticas de alcance internacional. HAAS, Peter, "Introduction. Epistemic communities and international policy coordination", en *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, ps. 1-35; ADLER, Emanuel, "The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control", en *Ibidem*, ps. 101-145.

una gama de enfoques diferentes, siempre conforme a las normas y principios democráticos<sup>65</sup>.

Tras la Declaración de Bridgetown, la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica celebrada en México un año más tarde confirmó que en el continente se entrecruzan las agendas de seguridad y gobernabilidad, defensa y desarrollo. Además, corroboró que tales agendas están impulsadas por un amplio abanico de actores y se desarrollan en un contexto de fuerte relación entre variables internacionales y domésticas. Como correlato de tanta complejidad, las amenazas a la seguridad planteadas por los gobiernos americanos superaron el medio centenar y reflejaron una notoria diversidad de perspectivas.

Por otro lado, la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica ratificó que la paz en el continente se sustenta en valores democráticos, razón por la cual la democracia se constituye en una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los países miembros. En consecuencia la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población son cuestiones que atañen directamente a la seguridad de los estados, desde el momento en que afectan a la estabilidad democrática<sup>66</sup>.

Aunque el cónclave convocado por la OEA en México fue un rotundo éxito, puso de manifiesto la extrema heterogeneidad existente en el continente en materia de seguridad debido a disímiles contextos históricos, culturales, geográficos, económicos, geopolíticos e ideológicos, entre otros. Esa limitación revirtió la tradicional lógica de arriba abajo (*top-down*) seguida hasta el momento, para trabajar la cuestión de la seguridad en el plano hemisférico, en favor de una exploración de una lógica de abajo a arriba (*bottom-up*) que propicie arquitecturas subregionales de seguridad. Tomando en cuenta las características de las comunidades de seguridad propuestas por Adler y descritas en otros pasajes del presente trabajo, la alternativa abajo a arriba ofrecía mejores posibilidades de constitución de una identidad común entre sus miembros, que el modelo arriba abajo previo.

Dentro de la lógica abajo a arriba, los países de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) comenzaron a trabajar en la idea de una institución de seguridad subregional, cristalizada en el año 2009 en la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), en Santiago de Chile. En esa oportunidad las partes acordaron construir una identidad propia de América del Sur en esta materia que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe<sup>67</sup>. La actual carpeta de tareas del CDS incursiona en ámbitos tan diversos como la cooperación militar, la formación y capacitación de personal, la industria de la Defensa o las operaciones de paz. En ese marco se puso en funcionamiento un Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED), los países miembros comenzaron a coordinar sus posturas en torno al despliegue de tropas en MINUSTAH y se acordaron medidas para transparentar el gasto militar

<sup>65</sup> OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), 4 de junio de 2002, disponible en: [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/AGcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm) (Consultado 19 de diciembre de 2012)

<sup>66</sup> OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 de octubre de 2003, disponible en: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> (Consultado 9 de diciembre de 2012)

<sup>67</sup> CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, *Declaración de Santiago de Chile*. Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/declaracion-santiago-chile-mar09.html> (Consultado 04 de enero de 2013)



y evitar dilemas de seguridad. También se inició el diseño y planeamiento de respuestas que impliquen el empleo de las instituciones castrenses frente a desastres naturales y se evalúa la posibilidad de desarrollar a mediano plazo un avión monoplaza de entrenamiento básico, denominado UNASUR-1<sup>68</sup>.

El Consejo constituye mucho más de lo que se logró en América del Sur en cualquier otro momento de su historia, en esta materia. Sin embargo, aún dista de ser una arquitectura de seguridad consolidada, asemejándose por el momento más a un foro donde los miembros debaten y desarrollan consultas en torno a cuestiones de defensa de interés común. Culminando el proceso de revisión del impacto que ha tenido en América Latina la reformulación de la agenda de la seguridad internacional, es preciso subrayar la repercusión que ha tenido este tema en las misiones y funciones de las fuerzas armadas. En líneas generales, las instituciones castrenses latinoamericanas parecen alcanzadas por la tendencia surgida en otras partes del mundo a adoptar formatos postmodernos, aunque los grados de avance que exhiben en esta materia son disímiles<sup>69</sup>. Por otro lado, el rango de tareas que pueden desarrollar estas instituciones registra profundas variaciones, según los contenidos y límites que plantean los andamiajes jurídicos que las enmarcan, que suelen iniciarse en la propia Constitución Nacional, de los cuales derivan las doctrinas de empleo.

Dentro de esas heterogéneas tareas parecen ocupar un lugar cada vez más destacado cuestiones de seguridad que no se ajustan estrictamente al campo de la defensa. Las actividades usualmente tipificadas como seguridad pública o seguridad interior se destacan especialmente<sup>70</sup>. Las bajas probabilidades de conflictos armados interestatales que se registran en el espacio latinoamericano, que se plasman en su *status* de zona de paz, facilitan este tipo de reorientaciones. En muchos casos, el empleo de las fuerzas armadas en estas tareas también parece estar influenciada por la carencia de instituciones alternativas adecuadamente equipadas y desplegadas, que puedan ocuparse de esos casos en forma eficaz.

En el actual escenario de seguridad latinoamericano la clave para comprender los contenidos y límites al accionar de las fuerzas armadas radica, en primer lugar, en dejar de lado enunciados normativos según los cuales hay un único modelo cuyo cumplimiento configura el principal desafío de todas estas instituciones, más allá de la obvia y lógica subordinación al poder civil<sup>71</sup>. En segundo término, vinculado con lo anterior, es preciso resaltar la complejidad de factores que inciden e interactúan en cada caso nacional en particular. Estos factores pueden ser de naturaleza legal, política, histórica, geográfica y cultural. Accesoriamente, su

---

<sup>68</sup> El Consejo no dispone de un documento único donde se condensen todos sus proyectos e iniciativas a corto y mediano plazo. Sin embargo, la página web oficial de la institución proporciona adecuada información en este sentido. Véase: <http://www.unasurcds.org/>.

<sup>69</sup> GARCÍA, Jaime, "El militar posmoderno en América Latina" en *Security and Defense Studies Review*, vol. 2, 2002, ps. 66-80.

<sup>70</sup> Un actualizado relevamiento de la cantidad y grado de participación de las instituciones castrenses en tareas de seguridad interior puede verse en JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA, "Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del continente americano en actividades de seguridad pública", Washington DC, junio 2012, disponible en: [http://www.oas.org/dsp/documents/Informe\\_FA\\_Emp\\_Seg\\_Publica\\_JID\\_6-29-12.pdf](http://www.oas.org/dsp/documents/Informe_FA_Emp_Seg_Publica_JID_6-29-12.pdf) (Consultado 06 de enero de 2013)

<sup>71</sup> Un ejemplo de estos planteos, errado desde nuestro punto de vista, en GUALDONI, Fernando, "Tropas en las calles de Latinoamérica" en *El País*, 13 de marzo de 2012, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/13/actualidad/1331657429\\_065525.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/13/actualidad/1331657429_065525.html) (Consultado 06 de enero de 2013)

impacto puede ser de carácter tanto estructural como coyuntural. No tener presente estas singularidades producirá diagnósticos y evaluaciones errados.

Los factores legales refieren a los marcos normativos vigentes, abarcando desde las constituciones nacionales, a las leyes y decretos específicos, como así también a los llamados Libros Blancos en caso de existir. Los factores políticos aluden al estado de situación de las relaciones cívico-militares, al nivel de subordinación de las estructuras castrenses a los gobiernos elegidos democráticamente e incluso al grado de solidez regimental. Los factores históricos remiten a los roles desempeñados por las fuerzas armadas en épocas o eventos particularmente significativos del pasado y el impacto de esas actuaciones en el imaginario colectivo. Los factores culturales, estrechamente relacionados con todos los otros, influyen en los gobernantes a la hora de decidir cómo emplear a sus soldados, o en la ciudadanía, avalando o rechazando la decisión gubernamental. Por último, los factores geográficos indudablemente tienen una incidencia directa tanto en el empleo militar en misiones no tradicionales, como en la forma y grado de ese uso, impidiendo y condicionando comparaciones lineales entre estados donde se registran diferentes situaciones. Simultáneamente la coyuntura incide en las evaluaciones de los gobiernos, cuando éstos deciden si emplean o no sus fuerzas armadas<sup>72</sup>.

### Conclusiones

En el inestable y volátil tablero global, las cuestiones de seguridad se posicionan en la cima de las prioridades de las Relaciones Internacionales contemporáneas, constituyendo el campo de conocimiento denominado seguridad internacional. Existen dos lecturas alternativas en torno a los límites y contenidos de esta área cognitiva, la primera de las cuales tiene un claro énfasis westfaliano y enfatiza en unidades estatales, en forma prácticamente excluyente. Esta perspectiva basa su dinámica en relaciones interestatales y otorga particular importancia al instrumento militar, sea como herramienta de poder o como tema de interés.

Frente a este punto de vista tradicional, un enfoque actualizado entiende que tanto los límites como los contenidos de la seguridad internacional han registrado importantes ampliaciones. Hoy el estado ha perdido el doble monopolio de sujeto y objeto de las cuestiones de seguridad, compartiendo cartel con un creciente número de actores no estatales; las relaciones interestatales coexisten con dinámicas transnacionales, riesgos de vago origen y difusa manifestación y coletazos locales del fenómeno de la globalización; y sobre todo, son cada vez más los temas y asuntos susceptibles de ser analizados a través de este prisma.

En esta segunda perspectiva, la noción de seguridad nacional deja de restringirse a agresiones exógenas que ameritan una respuesta militar, para vincularse con fuentes de inseguridad de diverso tipo y, cada vez más, el mantenimiento de la paz y estabilidad globales. En la articulación de respuestas ocupa un lugar nodal la idea de cooperación, tanto en el plano intraestatal como con actores externos, ya sea estados o instituciones multilaterales. En todo este esquema juegan un rol clave, exhibiendo incluso un alto grado de protagonismo, las instituciones militares, que experimentan una multiplicidad de cambios en materia de

---

<sup>72</sup> BARTOLOMÉ, Mariano, "Las Fuerzas Armadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida", en *Security and Defense Studies Review*, vol. 8, 2008, ps. 22-46, disponible en: [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_booklibrary&task=view&id=1748&catid=255&Itemid=319](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=view&id=1748&catid=255&Itemid=319) (Consultado 08 de enero de 2013)



misiones y funciones, doctrina y personal, entre otras esferas.

Abordar la situación de América Latina desde una perspectiva ampliada en materia de seguridad permite descubrir un panorama rico y heterogéneo, en el cual coexisten dos situaciones diferentes y hasta antagónicas. En un plano tradicional, de matriz westfaliana, el espacio latinoamericano se posiciona entre las zonas con menores niveles de conflictividad del orbe. Merced a la aplicación intensiva de CSBM y la consolidación de regímenes democráticos, antiguas disputas y rivalidades se han encauzado a través del diálogo y las posibilidades del empleo de la fuerza para resolverlas prácticamente han desaparecido. El innegable incremento del gasto militar, asociado a factores de diversa índole, no ha redundado en carreras armamentistas. Hoy América Latina configura *de facto* una zona de paz, algo explicitado de forma oficial en foros de América del Sur.

Este positivo escenario cambia drásticamente en lo atinente a amenazas no convencionales. América Latina registra actividad terrorista y de criminalidad organizada, que se vinculan con la erosión de la capacidad estatal para ejercer de manera efectiva el control territorial y el monopolio de la violencia. Mientras la actividad terrorista se asocia con antiguos grupos insurgentes que han sobrevivido al fin de la Guerra Fría y prácticamente han abandonado su credo revolucionario, la criminalidad organizada encuentra en el tráfico y comercialización de estupefacientes su expresión más nítida, destacándose por su importancia la cocaína generada en el área andina sudamericana. La violencia asociada a estas actividades criminales alcanza a todos los rincones de la región, aunque la mayor virulencia se registra en las zonas central y meridional, que en esa materia se posicionan en los primeros lugares mundiales.

También se observa el avance en América Latina de concepciones integrales de seguridad que incorporan a su ecuación elementos diversos entre los cuales se destacan el desarrollo económico, la equidad social y particularmente la vigencia democrática. Estas visiones se detectan tanto en el plano estatal como en el multilateral, como se constata de manera palmaria en el caso de la OEA. Fuera de duda, este organismo ha sido el artífice de los grandes consensos alcanzados en el hemisferio en materia de seguridad tras el fin de la época bipolar, aunque la heterogeneidad que se registra entre sus integrantes favorece la constitución de acuerdos a una escala geográfica menor, de alcance subregional. En este sentido el CDS, constituido hace menos de un lustro, configura la iniciativa más promisoriosa.

Frente a toda la compleja y dinámica situación que se ha descrito, las fuerzas armadas latinoamericanas se han embarcado en procesos de adecuación y modernización a tono con lo que experimentan instituciones castrenses de otras regiones del globo, en un contexto de plena subordinación al poder civil. Esto no ha mermado el heterogéneo abanico de misiones y funciones que cumplen amén la tradicional y más importante, vinculada a la defensa contra agresiones externas. El análisis de su accionar confirma singularidades que surgen de la interacción de factores de diverso tipo en cada caso nacional en particular, que no pueden ser soslayados ni subestimados.

Para concluir, cabe afirmar que no existen problemas ni dificultades de aplicación de los nuevos enfoques de la seguridad internacional al análisis de la situación latinoamericana

en ese campo del conocimiento. Por el contrario, de esa aplicación se obtiene un rico cuadro de situación donde ocupan un lugar de importancia eventos, situaciones y acontecimientos que desde el prisma de un análisis tradicional hubieran quedado relegados, o directamente excluidos. ■

### Bibliografía

- CASCANTE, Manuel M., "60.000 muertos en la guerra contra la droga" en *ABC*, Madrid, 26 de diciembre de 2011.
- ADLER, Emanuel, *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*, Routledge, Londres y Nueva York, 2005.
- ADLER, Emanuel, "The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control" en *International Organization*, Vol.46, Nº1, 1992, ps.101-145.
- ADLER, Emanuel y BARNETT, Michel (ed.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, ps. 29-65.
- ALFIE COHEN, Miriam & MÉNDEZ, Luis, "La Sociedad de Riesgo. Amenaza y promesa" en *Sociológica*, Nº43, 2000, ps. 173-201.
- ASHLEY, Richard, *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, ps. 29-65.
- ASHLEY, Richard, "The Achievements of Post-Structuralism" en SMITH, Steve, BOOTH, Ken y ZALEWSKY, Marysia, *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, ps. 240-253.
- BANCO MUNDIAL, *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo*, Banco Mundial, Washington DC, 2011, disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf) (Consultado 18 de diciembre de 2012)
- BARTOLOMÉ, Mariano, "La Triple Frontera: principal foco de inseguridad en el Cono Sur americano" en *Military Review* (en español), Vol. 82, Nº 4, Julio-Agosto, 2002, ps. 61-74.
- BARTOLOMÉ, Mariano, "Las Fuerzas Armadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida" en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 8 (Verano 2008), ps. 22-46, disponible en [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_booklibrary&task=view&id=1748&catid=255&Itemid=319](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=view&id=1748&catid=255&Itemid=319) (Consultado 08 de enero de 2013)
- BARTOLOMÉ, Mariano, "Situación del Crimen Organizado en América Latina" en *Agora Internacional*, Nº 10, Noviembre, 2009, ps. 16-20.
- BARTOLOMÉ, Mariano, "Equilibrios estratégicos, carreras armamentistas y dilemas de la seguridad en América del Sur: ¿qué hay de cierto?" en *Revista Naval* (Uruguay), Nº 64, Agosto, 2010, ps.79-89.
- BAUMAN, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- BECK, Ulrich, "Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo" en CASTELLS, Manuel & SERRA, Narcís (eds.), *Guerra y Paz en el Siglo XXI*, Kriterion-Tusquets, Barcelona, 2003, ps. 53-66.
- BECK, Ulrich, "Teoría de la Modernización Reflexiva" en BERIAIN, Josetxo (comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Antrophos, Barcelona, 1996.
- BROWN, Rachel, "The Tri-Border Area: a profile of the largest illicit economy in the Western Hemisphere", Financial Integrity & Economic Development Task Force, 15 de Junio, 2009, disponible en <http://www.financialtaskforce.org/2009/06/15/the-tri-border-area-a-profile-of-the-largest-illicit-economy-in-the-western-hemisphere/> (Consultado 27 de febrero de 2012)





- BUZAN, Barry, "Rethinking Security after the Cold War" en *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, Nº 1, 1997, ps. 5-28.
- CAIRO CAROU, Heriberto, "Geopolítica Crítica" en REYES Román, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, THEORIA Proyecto Crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid s/f, disponible en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/G/> (Consultado 17 de diciembre de 2012)
- CAMPBELL, David, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998
- CHINCHILLA, Laura, "Seguridad Ciudadana y Policía en Centroamérica: esfuerzos regionales en marcha" en CARRANZA, Elías (coord.), *Delito y Seguridad de los Habitantes*, ILANUD / Comisión Europea, México, 1997, ps. 169 y ss.
- COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA, *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*, Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Río de Janeiro, 2009, disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/declaracao\\_espanhol\\_site.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/declaracao_espanhol_site.pdf) (Consultado 27 de diciembre de 2012)
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now*, Commission on Human Security, Nueva York, 2003.
- CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PUBLICA Y LA JUSTICIA PENAL, *Metodología del ranking (2011) de las 50 ciudades y las 50 jurisdicciones subnacionales más violentas del mundo*, México DF, 12 de enero, 2012, disponible en <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/viewdownload/5-prensa/145-san-pedro-sula-honduras-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-juarez-la-segunda> (Consultado 09 de enero de 2013)
- CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, *Declaración de Santiago de Chile*. Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009, disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/declaracion-santiago-chile-mar09.html> (Consultado 04 de enero de 2013)
- DAHRENDORF, Ralf, *En busca de un Nuevo Orden. Una política de la libertad para el Siglo XXI*, Paidós, Barcelona, 2005.
- DE LA MAISONNEUVE, Eric, *La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*, GEL, Buenos Aires, 1998.
- ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador, "El Concepto de Seguridad Nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional" en CITPAX, *Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad*, Ministerio de Defensa/CITPax, Madrid, 2009.
- GARCÍA, Jaime, "El militar posmoderno en América Latina" en *Security and Defense Studies Review*, Vol.2, Verano 2002, ps. 66-80.
- GAYRAUD, Jean, *El G-9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Tendencias & Urano, Barcelona, 2007.
- GUALDONI, Fernando, "Tropas en las calles de Latinoamérica", en *El País* 13 de marzo de 2012, disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/13/actualidad/1331657429\\_065525.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/13/actualidad/1331657429_065525.html) (Consultado 06 de enero de 2013)
- GUÉHENNO, Jean-Marie, «The Impact of Globalization on Strategy» en *Survival*, Vol.40, Nº4, 1998-99, ps. 7-19.
- HAAS, Peter, "Introduction. Epistemic communities and international policy coordination" en *International Organization*, Vol.46, Nº1, 1992, ps.1-35.
- HASENCLAVER, Andreas *et al.*, "Integrating Theories of International Regimes" en *Review of International Studies*, Vol.26, Nº1, 2000, ps. 3-33.
- HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH, *Conflict Barometer 2010*, Heidelberg, Noviembre, 2010, disponible en [http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2010.pdf](http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf) (Consultado 14 de diciembre de 2012)
- JEPPEPERSON, Ronald, WENDT, Alexander y KATZENSTEIN, Peter: "Norms, Identity and Culture in National Security" en KATZENSTEIN, Peter (comp.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1996, ps. 33-76.

- JIMÉNEZ, Juan Carlos, "Sobre las cifras oficiales" en *Indepaz*, 19 de mayo de 2012, disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/05/Sobre-las-cifras-oficiales.pdf> (Consultado 07 de junio de 2013)
- JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA, "Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del continente americano en actividades de seguridad pública", Washington DC, junio 2012, disponible en [http://www.oas.org/dsp/documents/Informe\\_FA\\_Emp\\_Seg\\_Publica\\_JID\\_6-29-12.pdf](http://www.oas.org/dsp/documents/Informe_FA_Emp_Seg_Publica_JID_6-29-12.pdf) (Consultado 06 de enero de 2013)
- KATZENSTEIN, Peter, "Alternative Perspectives on National Security" en KATZENSTEIN, Peter (comp.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1996, ps. 1-26.
- KELLY, Phil, *Checkerboards and Shatterbelts*, University of Texas Press, Austin, 1997.
- KHALILZAD, Zalmay, "Losing the Moment? The United States and the World after the Cold War" en ROBERTS, Brad (ed.), *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge y Londres, 1995, ps. 57-77.
- KILLEBREW, Richard & BERNAL, Jennifer, *Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security*, Center for a New American Security, Washington DC, 2010, disponible en [http://www.cttso.gov/publications/CNAS\\_CrimeWars\\_KillebrewBernal\\_3%20%282%29.pdf](http://www.cttso.gov/publications/CNAS_CrimeWars_KillebrewBernal_3%20%282%29.pdf) (Consultado 14 de diciembre de 2012)
- LABROUSSE, Alain, *Geopolítica de las Drogas*, Editorial Marea, Buenos Aires, 2011.
- LAGOS, Marta & DAMMERT, Lucía, *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Corporación Latinobarómetro, Lima, 2012, disponible en [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf) (Consultado 10 de enero de 2013)
- LE DANTEC GALLARDO, Francisco, "Contribución de la geopolítica crítica a la comprensión de la actual concepción de seguridad" en *Política y Estrategia* N° 108, 2007, ps.71-82
- MOLANO ROJAS, Andrés, "Gasto militar en América Latina. ¿Gigantes o molinos de viento?" en *Perspectiva*, 30 de agosto de 2012, disponible en <http://www.revistaperspectiva.com/analisis/gasto-militar-en-america-latina-gigantes-o-molinos-de-viento> (Consultado 11 de diciembre de 2012)
- MOSKOS, Charles *et al.*, *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- NARANJO TRUJILLO, Oscar, "El Crimen Organizado en las Américas: una lectura desde las preocupaciones y desafíos subyacentes", en OEA, *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, OEA, Washington DC, 2012, ps.12-16, disponible en <http://issuu.com/reddevil.design/docs/alertamerica2012> (Consultado 07 de enero de 2013)
- OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), 4 de junio de 2002, disponible en [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/AGcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm) (Consultado 19 de diciembre de 2012)
- OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 de octubre de 2003, disponible en <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> (Consultado 9 de diciembre de 2012)
- OEA, *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 2045 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004, disponible en [http://www.scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_04/CP12762S06.doc](http://www.scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_04/CP12762S06.doc) (Consultado 06 de enero de 2013)
- OEA, *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, OEA, Washington DC, 2012, disponible en <http://issuu.com/reddevil.design/docs/alertamerica2012> (Consultado 07 de enero de 2013)
- ONU, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, disponible en [http://www.un.org/spanish/secureworld/report\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf) (Consultado 14 de noviembre de 2012)
- ORTÍZ, Javier, "Apuntes sobre la Inteligencia en la post Guerra Fría" en *Seguridad Estratégica Regional*, N°8, 1995, ps.71-79.
- PABÓN AYALA, Nathalie, "Las relaciones cívico-militares en la Política de Seguridad Democrática"



- en VARGAS VELÁSQUES, Alejo (ed.), *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y América Latina*, Universidad Nacional de Rosario, Bogotá, 2008, ps. 51-64.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*, Gaceta Oficial N° 37594, Caracas, 2002.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Bogotá, 2003, disponible en <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf> (Consultado 04 de enero de 2013)
- ROE, Paul, "The Intrastate Security Dilemma: Ethnic Conflict as a Tragedy" en *Journal of Peace Research*, Vol.36, N° 2, 1999, ps.183-202.
- ROJAS ARAVENA, Francisco, "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectiva desde Chile" en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol.17, N° 1-2, 2002, ps.32-43.
- RUGGIE, John, "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge" en *International Organization*, Vol.52, N° 4, 1998, ps. 855-885.
- SEGUNDA REUNIÓN DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, Anexo III: Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, Guayaquil, Ecuador, julio de 2002, disponible en [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm) (Consultado 01 de noviembre de 2012)
- SHAW, Martin, "La evolución de la Sociedad del Riesgo. Un punto de vista teórico" en KONRAD ADENAUER STIFTUNG (ed.), *Los militares y la sociedad en la Europa del siglo XXI*, Konrad Adenauer Stiftung y CEDESTRA, Santiago de Chile, 2004, ps.27-49.
- SIPRI, *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security. Resumen en español*, Fundació per la Pau, Barcelona, 2012, disponible en <http://www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYB12SummaryES.pdf> (Consultado 20 de diciembre de 2012)
- TELLO, Ángel, "La Incertidumbre Estratégica" en BARTOLOMÉ, Mariano (comp.), *Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2010, ps. 21-34.
- TICKNER, Arlene, "Relaciones de conocimiento Centro-Periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización" en GODOY, Horacio, GONZÁLEZ ARANA, Roberto y OROZCO RESTREPO, Gabriel (eds), *Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales*, Editorial Universidad del Norte, Barranquilla, 2011, ps. 18-34.
- UNESCO, *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, París, 2005.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *2011 Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*, UNODC, Vienna 2011, disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf) (Consultado 23 de noviembre de 2012)
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *World Drug Report 2012*, UNODC, Vienna 2012, disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf) (Consultado 10 de diciembre de 2012)
- VIDAL, Margarita, "Daniel Pécaut: no faltarán actos de guerra que dificultarán el proceso", en *Revista Credencial* 2 de octubre de 2012, disponible en <http://www.revistacredencial.com/credencial/content/portada-daniel-p-caut-no-faltar-n-actos-de-guerra-que-dificultar-n-el-proceso> (Consultado 07 de junio de 2013)
- VILLALOBOS, Joaquín, "Las FARC, un decadente club de narcos y bandidos" en *La Nación (Buenos Aires)*, 18 de enero de 2008.
- WAEVER, Ole, "Securitization and Desecuritization" en LIPSCHUTZ, Ronnie (ed.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1999, ps.46-86.
- WALT, Stephen, "The Renaissance of Security Studies" en *International Studies Quarterly*, Vol.35, N° 2, 1991, ps. 211-239.
- WENDT, Alexander, "Anarchy is what States makes of it. The Social Construction of Power Politics" en *International Organization*, Vol.46, N° 2, 1992, ps. 391-425.



WENDT, Alexander y DUVALL, Raymond, "Sovereignty and the UFO" en *Political Theory*, Vol.36, Nº 4, 2008, ps. 607-633.

WOLFERS, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol" en *Political Science Quarterly*, Vol. 67, Nº,4, 1952, ps. 481-502.

WOODWARD, Susan, "Fragile States: Exploring the Concept" en *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, 16 de Diciembre de 2006.

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

