



HAL
open science

Seguridad y desorden global. Introducción.

Edgardo Manero

► **To cite this version:**

Edgardo Manero. Seguridad y desorden global. Introducción.: Lo estratégico y los efectos de la globalización. Seguridad y desorden global. Las Américas: un campo de experimentación., Prohistoria Ediciones, pp.13-19, 2021, 978-987-809-006-1. hal-04321265

HAL Id: hal-04321265

<https://hal.science/hal-04321265>

Submitted on 6 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL
open science

Seguridad y desorden global

Edgardo Manero

► **To cite this version:**

Edgardo Manero. Seguridad y desorden global: Las Américas: un terreno de experimentación. Pro-historia Ediciones, 2022, 978-987-809-006-1. hal-04276251

HAL Id: hal-04276251

<https://hal.science/hal-04276251>

Submitted on 13 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Seguridad y desorden global

Las Américas: un terreno de experimentación

EDGARDO MANERO



Seguridad y desorden global

Las Américas: un terreno de experimentación

COMITÉ EDITORIAL



Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Sonia Álvarez, Universidad Nacional de Salta, Argentina

Dra. Susana Bandieri, Universidad Nacional del Comahue - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. Darío G. Barrera, Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. Ricardo Cicerchia, Universidad de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dra. María Silvia Di Liscia, Universidad Nacional de La Pampa - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. Nicolás Dip, Universidad Nacional de La Plata, Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dra. María Luisa Femenías, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Dra. Sandra Fernández, Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. François Godicheau, Universidad de Toulouse - Francia

Dra. Miriam S. Moriconi, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dra. Carolina A. Piazzini, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dra. Irina Podgorny, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Lic. M. Paula Polimene, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Darío Pulfer, UNSAM (Universidad Nacional de San Martín), Argentina

Dra. Ana María Rigotti, Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Lic. Gloria Rodríguez, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dra. Laura G. Rodríguez, Universidad Nacional de La Plata - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. José Javier Ruiz Ibáñez, Universidad de Murcia - Red Columnaria, España

Dr. Germán F. Soprano, Universidad Nacional de La Plata - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Mg. Daniela Zaikoski Biscay, Universidad Nacional de La Pampa - Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, Argentina

Seguridad y desorden global

Las Américas: un terreno de experimentación

Edgardo Manero



Rosario, 2021

Manero, Edgardo

Seguridad y desorden global : Las Américas : un terreno de experimentación / Edgardo

Manero. - 1a ed. - Rosario : Prohistoria Ediciones, 2021.

360 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-809-006-1

1. Seguridad. 2. Política Internacional. 3. América Latina. I. Título.

CDD 327.1098

Edición original: Sécurité et désordre global. Les Amériques un terrain d'expérimentation.
Editions Hispaniques, Paris, 2020.

Imagen de tapa: intervención fotográfica sobre fragmento de Masacre en Corea, de Pablo Picasso, sobre imagen sin valor comercial publicada en www.historia-arte.com bajo licencia CCR 4.0 Internacional.

Maquetación de interiores: Lorena Blanco

Maquetación de tapa: Estudio XXII

Edición al cuidado de: Carolina Piazzi

Esta publicación contó con el apoyo de la UMR 8168 Mondes Américains:

<http://mondes-americains.ehess.fr>

Este libro recibió evaluación académica y su publicación ha sido recomendada por reconocidos especialistas que asesoran a esta editorial en la selección de los materiales.

TODOS LOS DERECHOS REGISTRADOS

HECHO EL DEPÓSITO QUE MARCA LA LEY 11723

© Edgardo Manero

© de esta edición:  **prohistoria**
ediciones

Email: admin@prohistoria.com.ar

www.prohistoria.com.ar

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, incluido su diseño tipográfico y de portada, en cualquier formato y por cualquier medio, mecánico o electrónico, sin expresa autorización del editor.

Este libro se terminó de imprimir en Talleres Gráficos FERVIL SRL, Rosario, Argentina, en el mes de octubre de 2022.

Impreso en la Argentina

*A mi viejo, a mi amigo.
Sin él, todo hubiera sido imposible.*

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	11
INTRODUCCIÓN	
<i>Lo estratégico y los efectos de la globalización</i>	13
CAPÍTULO I	
<i>La naturaleza de la seguridad en América Latina.</i>	
<i>De la post Guerra Fría al desorden mundial</i>	33
CAPÍTULO II	
<i>Geopolítica de las Américas contemporáneas.....</i>	81
CAPÍTULO III	
<i>El dispositivo securitario de los Estados Unidos</i>	
<i>en América Latina</i>	135
CAPÍTULO IV	
<i>Políticas de seguridad en disputa</i>	187
CAPÍTULO V	
<i>Integraciones regionales e instituciones de seguridad</i>	241
CAPÍTULO VI	
<i>La gestión de la protección</i>	289
CONCLUSIÓN	
<i>Fragmentos de una reflexión a prueba de modas</i>	347

AGRADECIMIENTOS

Las palabras iniciales de todo libro deberían ayudar a intuir las páginas que siguen. Como acostumbro sostener, todo texto es un palimpsesto, lleva las huellas de innumerables reflexiones de las que soy tributario, pero también las trazas de las condiciones materiales y emocionales de producción. Este libro publicado originariamente en Francia por Editions Hispaniques en 2020, es en parte el resultado de mi habilitación para dirigir investigaciones (HDR), sostenida en la Universidad de París VIII en 2016. Mis agradecimientos se dirigen en primer lugar a Prohistoria por la posibilidad que me dio de publicarlo en mi lengua y en mi tierra y al Instituto de las Américas de Francia por haberme concedido el premio de ayuda a la publicación. Quiero expresar un reconocimiento muy particular hacia mi laboratorio, Mondes Américains, en particular a su director C. Thibaud y a la directora del Centre de Recherches sur les Mondes Américains (CNRS-EHESS), A. Ariel De Vidas, ambos siempre a la escucha y brindando un apoyo constante.

Expreso mi gratitud a todos los que han contribuido con lecturas y discusiones, a mi garante de habilitación P. Vermeren y a mis colegas y amigos L. Tanzi, L. Brondino, M. A. Ciocca y G. Ferras. Quiero destacar la atención vigilante de S. Guariglia en el trabajo de preparación del tapuscrito y de Bianca Guariglia en la traducción. Muy especialmente quiero agradecer a L. Reali, que supo generar las condiciones afectivas e intelectuales necesarias para llevar a cabo este proyecto, en un contexto en el que el dolor de ya no ser empezaba a impregnar mi vida. Como siempre, me he beneficiado del apoyo constante, en todos los niveles, de C. Livet y E. Rodolphe y fundamentalmente de mi familia, en particular de esos seres excepcionales que son mis padres.

INTRODUCCIÓN

Lo estratégico y los efectos de la globalización

El sistema internacional en una nueva temporalidad

Desde el fin de la Guerra Fría (1989), la “realidad” internacional ha cambiado drásticamente. El sistema internacional¹ experimentó profundas modificaciones en sus aspectos diplomáticos, estratégicos, económicos e ideológicos. Su doble naturaleza, interestatal y transestatal, tiene como consecuencia un sistema de interacciones complejas y conflictivas entre actores de orden público y privado de naturaleza heterogénea. El contexto de referencia que, durante la Guerra Fría, justificó las nociones tradicionales de la política se ve alterado por las transformaciones de las sociedades y de los Estados. Como lo precisó S. Hoffman, desde la Guerra Fría, el mundo no se parece a ningún otro del pasado.² Una nueva temporalidad se establece. El hecho estratégico, bajo la forma de guerras y revoluciones, delimita historicidades. Tradicionalmente en Occidente las rupturas históricas implicaron acontecimientos violentos.³ Tanto en el tiempo circular de las sociedades arcaicas como en el tiempo lineal de las sociedades modernas, la catástrofe inscribe la historia en otra temporalidad. Ahora bien, paradójicamente, la particularidad del fin de la Guerra Fría se encuentra en esta ausencia de catástrofe fundacional. La emergencia de Estados Unidos como líder mundial, con la oportunidad de imponer su hegemonía pero también de moldear el mundo según sus representaciones culturales, se produce sin una guerra inter-hegemónica y sin la emergencia de otra potencia con la cual confrontarse, aunque en un marco de conflictividades múltiples.

La Guerra Fría, ese oxímoron resultante de la disuasión nuclear, consistió en una rivalidad entre Estados expresada en una pluralidad de tensiones. En algunas sociedades, como es el caso de la Argentina, estas tensiones fueron acompañadas de la ampliación concomitante de la lógica de la guerra a todo tipo de diferendos políticos.⁴ Sin embargo, observando normas de coexistencia basadas en el

1 Consideramos al sistema como un conjunto estructurado, cuyos elementos son interdependientes o están estrechamente relacionados entre sí formando un todo organizado.

2 Stanley Hoffmann, “A new world and its troubles”, *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 4, otoño de 1990, p. 121.

3 Para Henry Rousso, “el fenómeno guerrero marca la cadencia del tiempo histórico occidental moderno desde la Revolución Francesa”. *La dernière catastrophe*, París, Gallimard, 2012, p. 19.

4 Edgardo Manero, *L'Autre, le Même et le Bestiaire. Les représentations stratégiques du nationalisme argentin. Ruptures et continuités dans le désordre global*, París, L'Harmattan, 2002;

equilibrio del poder nuclear y esferas de influencia, Estados Unidos y la URSS, considerados los actores principales, establecieron un sistema excepcional desde el punto de vista estratégico: el bipolar. Esta situación inédita veía a dos potencias disputarse la hegemonía en todos los campos sin enfrentarse nunca directamente, al mismo tiempo que sostenían guerras por procuración en el marco de prácticas “clientelistas”. En un contexto de descolonización y de guerras ideológicas, el Tercer Mundo fue el escenario de la escalada de los conflictos entre las potencias hegemónicas. Con el fin de la Guerra Fría, esas prácticas cesaron.

En cuanto al sistema internacional, el modelo bipolar se limitaba a un razonamiento esencialmente político-ideológico-militar imperfecto. El Tercer Mundo, el Movimiento de Países No Alineados, las ideologías de los nacionalismos revolucionarios y los procesos de descolonización instalaron la tentación permanente de un juego a tres bandos haciendo intervenir a la política, la economía y la cultura, lo cual volvía insuficiente el esquema interpretativo bipolar. Esto fue percibido mejor en las sociedades periféricas. Por otra parte, la importancia político-militar de la URSS no significaba modificar su lugar en una estructura mundial fundada en gran medida sobre la economía. Así, para I. Wallerstein, el sistema-mundo no era bipolar: en efecto, la Unión Soviética tenía un papel más bien limitado en la producción y los intercambios internacionales. Para este autor, la URSS pertenecía a lo que denominaba la “semi-periferia” del sistema-mundo.⁵

Con el fin de la Guerra Fría se llega a un contexto político de nuevo tipo. Los cambios propios de la nueva escena transforman las dicotomías relacionadas con la sociedad industrial, afectando el principio exclusivo de explicación que reduce la realidad a la oposición de dos términos antagónicos. Las transformaciones operan según representaciones políticas que tienden a suprimir las contradicciones geográficas, ideológicas y económicas en sus diversas formas: este-oeste, primer mundo-tercer mundo, norte-sur, capitalismo-socialismo, burguesía-proletariado, liberación-dependencia, nación-imperio, derecha-izquierda, pueblo-oligarquía, tradición-modernidad, rural-urbano. Los enfrentamientos binarios tradicionales fueron borrados de las representaciones hegemónicas.⁶ La recomposición de lo político implica, principalmente en los centros, nuevas particiones binarias en torno al medio ambiente, al género y a las identidades en general que impiden la coalición de intereses en un proyecto político nacionalista común. Usualmente esas particiones expresan la oposición entre reacción y progreso.

Nacionalismo(s), Política y Guerras en la Argentina plebeya (1945-1989), Buenos Aires, UNSAM Edita, 2014.

5 Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

6 Alain Joxe, “Les Yougo-frontières de l’Europe et l’identité démocratique”, André Brigot –ed.–, *Cahier d’Études Stratégiques*, n° 19, 1997, p. 13-26.

Ahora bien, si estas transformaciones afectan a las divisiones que organizaron las prácticas políticas del mundo contemporáneo, la contradicción centro-periferia(s) se mantiene aunque de manera diferente con respecto a la situación anterior. No es casualidad que, en un contexto de implosión de los binarismos clásicos, esta contradicción todavía conserve cierta legitimidad. El sistema global multicentrado⁷ no modifica la relación que mantienen los centros con las periferias. Los Estados, que no son unidades equivalentes, se posicionan más claramente bajo una forma jerarquizada.

Para un espacio heterogéneo de políticos y académicos el ciclo abierto en 1989 permitía establecer un nuevo orden internacional. Éste debía manifestar diferencias radicales con el anterior pero también con ese “nuevo orden” proclamado por los “Países No Alineados” durante los años 1970. La oportunidad generada por la caída del bloque socialista no se reducía a lo obvio, a la voluntad de Estados Unidos de construir un liderazgo planetario, sino que contemplaba también la posibilidad de transformar la conducta tradicionalmente conflictiva de Estados en beneficio de la cooperación. Las normas compartidas y las instituciones internacionales debían aportar previsibilidad en el sistema internacional. En tanto actores de las relaciones internacionales las instituciones desempeñarían un rol en el sistema, facilitarían la paz. Promoviendo la cooperación y limitando el riesgo de defección, las instituciones internacionales deberían contribuir a simplificar las negociaciones en torno a los aspectos problemáticos por un lado, aumentando el nivel de información existente en el sistema –la incertidumbre sobre las intenciones de los otros sería así limitada– y por el otro, reduciendo los costos de transacción. Todo esto instituía una diferencia con el sistema internacional en el que solo los Estados son actores relevantes.

Gran parte del optimismo de un nuevo orden internacional se basaba en dos cuestiones. Primero, en la confianza en las instituciones internacionales. Los años 1990 implicaron la posibilidad de una nueva institucionalidad internacional respecto a la trascendencia de los Estados-nación a través de la creación de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la actualización de otros ya existentes como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o de la promoción de la integración regional, de la que la Unión Europea (UE) se convirtió en modelo. Segundo, en la idea de que el fin de la Guerra Fría se acompaña de una redistribución relativa del poder que modifica las estructuras del sistema internacional. Esta tendencia se constataría en temas globales, tales como las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, la composición del G20, la diversificación de las relaciones internacionales –cuyo resultado es la presencia de potencias extra-regionales en América Latina–, la constitución de múltiples escenarios de cooperación y la emergencia de nuevas potencias no occidentales que cuestionan el *statu quo* internacional.

7 James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Mientras que los fundamentos de un cierto “orden” mundial ceden, primero el orden bipolar producido por la Guerra Fría y luego el nuevo que semergía de la hiperpotencia estadounidense según el término popularizado por el ministro francés de Asuntos Exteriores, H. Védrine, el sistema internacional, incierto e inestable, entró en una fluidez y una heterogeneidad que no había conocido en mucho tiempo, donde actores no estatales –incluso con valor estratégico– encuentran una posibilidad de acción inédita.

La ilusión de un nuevo “orden” internacional da paso rápidamente a un “desorden” global. La persistencia de focos de conflictos violentos localizados y de crisis socioeconómicas reiteradas, la puesta en tela de juicio de los sistemas políticos en los centros por el auge de los denominados movimientos “populistas” y de los separatistas, la emergencia de Estados revisionistas del *statu quo* internacional, la desvinculación de las alianzas tradicionales y las disputas sobre los mercados y las instituciones multilaterales –que superan la rivalidad entre China y Estados Unidos– contribuyeron a la idea de un desorden.⁸

Se trata de un contexto de crisis con contornos difusos que mutan en conflictos “híbridos” según el discurso de los responsables militares, políticos y de los expertos. Este desorden mundial había sido anunciado desde la década de 1980 por aquellos que, como P. Milza, podían interpretar los síntomas de un universo a punto de estallar donde las dos superpotencias ya no controlaban la situación, perdiendo sus puntos de referencia y su poder regulador.⁹

A diferencia del orden bipolar que, subordinando los conflictos al enfrentamiento estadounidense-soviético, había encontrado una fórmula de regulación del sistema internacional, la post Guerra Fría no logra establecer un orden permanente. La capacidad de regulación de los conflictos del sistema es débil, las normas existentes se adaptan a cada coyuntura, siempre en concordancia con los intereses de las potencias hegemónicas; la incertidumbre, una característica de las relaciones internacionales, reaparece.

El argumento formulado por H. Kissinger¹⁰ en 2014 en favor de un orden mundial en el que los grandes actores –Europa, Estados Unidos, el mundo islámico y China–, acordarían sobre un mínimo de normas de cohabitación, hace evidente las dificultades de institucionalización del sistema internacional. Como lo ilustra el ritual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la comunidad internacional no se rige por normas únicas, claras, universales y

8 Para los neo-realistas, el sistema es anárquico debido tanto a la ausencia de gobierno global como a la presencia de caos y desorden.

9 Pierre Milza, *Le Nouveau désordre mondial*, Paris, Flammarion, 1983.

10 Henry Kissinger, *World Order. Reflections on the Characters of Nations and the Course of History*, New York, Allen Lane, 2014.

permanentes, ni por objetivos elementales comunes.¹¹ Ahora bien, la historia muestra que la ausencia de un “gobierno global” no es sinónimo de desorden.

Si el mundo unipolar formateado por Estados Unidos como hiperpotencia fue efímero, las representaciones que se generaron dejaron huellas. Los años 1990 fueron un período de refundación, cuya configuración en términos de seguridad estuvo destinada en su mayor parte a durar, confirmando la inscripción en temporalidades largas de los procesos estratégicos. Así, dos hechos fundamentales del sistema internacional de la segunda década del siglo XXI tienen un correlato en términos de seguridad en América Latina articulándose con dinámicas de más larga duración: la centralidad de la rivalidad de Estados Unidos con China y el fin de una determinada visión de la globalización. Este último fenómeno, puesto en evidencia por el triunfo de D. Trump, se expresa en su discurso proteccionista y en su desdén del multilateralismo, desde el desprecio por los organismos internacionales hasta la retirada de tratados, incluido el cuestionamiento de la relación transatlántica.

En América Latina, mientras que la importancia geoestratégica de China en la región se consolidó, el desinterés primigenio de Trump por dicho espacio cambió, dando así lugar a una presencia que continúa asociando cuestiones como las migraciones, las criminalidades o el acceso a los recursos naturales y a los mercados a intereses domésticos estadounidenses. La política hacia la región fue orientada por un estilo de gobierno fundado en intervenciones sin proyecto, basado en amenazas dirigidas no solo hacia Estados “disfuncionales” como Venezuela, sino también a países tradicionalmente cercanos como los centroamericanos, México y Colombia. En este marco, el dispositivo militar estadounidense que opera desde el fin de la Guerra Fría continúa participando en la defensa de los intereses estadounidenses, sostenido en muchos casos por élites locales que se habían sentido desplazadas durante el ciclo neopopulista.

La guerra y la paz han cambiado en comparación con la época de la bipolaridad, pero también en relación con la lógica resultante del sistema westfaliano. Lo militar tiene poco en común con los conflictos convencionales, donde los combatientes recurren a lógicas similares dadas por medios y formaciones bastante comparables. Indisociable del monopolio de la violencia por el Estado, la guerra como una política de último recurso aseguraba una cierta racionalidad en el uso de la violencia. En el desorden global, la naturaleza variada de los conflictos contribuye a hacer incierta su gestión. En un sistema multipolar caracterizado por la multiplicación de actores y de países que se presentan como revisionistas del *statu quo*, la volatilidad de las alianzas es un elemento que contribuye a las incertidumbres del sistema y a la ausencia de un orden. En este marco, tal vez con la única excepción de Israel, ningún Estado está seguro de

11 Para Hedley Bull, el orden internacional es el conjunto de actividades que mantienen los objetivos básicos de la sociedad internacional. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, London, Macmillan, 1977.

ser sostenido de manera incondicional. Las alianzas, pilares de la diplomacia, van acompañadas de alineamientos no exclusivos, resultados de una diversificación de las relaciones. Así, manteniendo una alianza estratégica con Estados Unidos, la India compra armas a Rusia, recibe inversiones de los países de la UE y se acerca, en algunas cuestiones, a China, un tradicional rival.

El cambio de alianzas operado en América Latina desde el final de la Guerra Fría pone de manifiesto una de las características del desorden: la volatilidad de las mismas. Argentina, por caso, pasó de una alianza privilegiada con Estados Unidos con C. Menem a un acercamiento con China con N. Kirchner, sin romper la relación con el primero de estos países. Posteriormente, durante el gobierno de C. Kirchner la progresiva lejanía de Estados Unidos se acompaña, en el marco de la relación con el chavismo, de una profundización del vínculo con China mediante el establecimiento de una alianza privilegiada y de un acercamiento con Rusia e inclusive con Irán.

Las violencias latinoamericanas

Desde la década de 1980, América Latina se vio fuertemente afectada por procesos de reconfiguración de las matrices societales por la vía de lo político-económico. La mayoría de los gobiernos de la región fueron elegidos democráticamente. Incluso partidos y grupos sociales antes mantenidos a distancia y considerados “bárbaros” accedieron al poder, el caso E. Morales en Bolivia es significativo. Esas experiencias evidencian una nueva relación no solo con la política sino también con la violencia que generó profundos cambios en el ámbito de la seguridad. Las transformaciones que dieron forma a las sociedades contemporáneas no han solamente modificado sus bases histórico-culturales, contribuyendo así a la descomposición de las representaciones tradicionales, generalmente totalizadoras de la vida sociopolítica; sino que también modificaron el ámbito de lo estratégico entendido como conjunto de representaciones y prácticas orientadas a la supervivencia de un colectivo de identificación.

La profundización del cuestionamiento de los binomios interno-externo, paz-guerra, defensa-seguridad y la asimilación del riesgo a la amenaza fueron factores de transformación del campo estratégico. En términos analíticos, se trata de operar con una definición amplia que, manteniéndose tributaria del uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, no se reduce al objeto tradicional: la guerra. La generalización de la preocupación por la seguridad que caracteriza al desorden global implicó que el objeto estratégico supere a los fenómenos guerreros, los asuntos militares o los usos de la fuerza para abarcar violencias tanto del orden de la naturaleza como de la cultura. En este marco, la seguridad como conjunto de representaciones y prácticas orientadas a la consecución de objetivos políticos relacionados con la protección ya no se limita al aparato estatal, prioridad de la Guerra Fría.

Con el fin de la Guerra Fría, América Latina entró en una nueva era estratégica, un tiempo de paz parecía anunciarse, lo que constituía una novedad para un continente que ha hecho de los conflictos armados, guerras civiles y revoluciones, una de sus características. Dado que no registra violencia política de masas, América Latina es generalmente considerada como una zona de paz interestatal. Sigue siendo la región que menos invierte en la defensa, con los índices más bajos de conflictos armados entre Estados aunque, paradójicamente, las tensiones de vecindad se mantienen, si bien sus causas cambiaron. Ahora bien, las cuestiones de orden estratégico están en el centro de lo político, debido a las múltiples formas de violencia intraestatal y a la preocupación por la seguridad pública que es su consecuencia. A la vez producto y mecanismo de exclusión, esta violencia condiciona lo político.

La violencia es un componente central de la región, si bien se inscribe en un marco más amplio dado por la globalización, entendida en su doble aspecto: como proceso e ideología. A diferencia del ciclo de la Guerra Fría, se trata de una relación agonial más, ni única ni excluyente, donde la hostilidad es menos nítida y la confrontación menos manifiesta, estructurada y organizada, difícil de entrever desde el punto de vista de la clase y de la nación, organizadores tradicionales del conflicto desde la modernidad. Si la violencia “disciplinaria” sigue estando presente en la política cotidiana, como muestran las campañas electorales de 2018 en México y Brasil, a diferencia de la Guerra Fría, la opción de la guerra como continuación de la política ya no es parte del menú de opciones de los principales movimientos contestatarios, aún cuando continuaran existiendo organizaciones político-militares.

La violencia que había caracterizado el campo político se desplaza, a finales del siglo XX, hacia lo social. América Latina sigue siendo la sede de revueltas que presentan demandas socio-políticas y alberga múltiples formas de criminalidad, algo que conlleva consecuencias para los profesionales de la seguridad estatal y sobre la visión que se tiene de ellos. Los ejércitos se involucran en cuestiones de orden público, deviniendo en la segunda década del siglo XXI en un elemento preponderante del mantenimiento de ciertos gobiernos. Numerosos informes de organismos multilaterales y de ONG¹² hacen evidente que la violencia en general, y la delincuencia en particular, constituyen uno de los principales problemas de la región. Esta última implica tanto la actividad delictiva como sus consecuencias directas —el uso de la fuerza por parte del Estado para gestionarla— e indirectas —el aumento de la violencia interpersonal, resultado de la sensación de inseguridad—.

En sociedades como las latinoamericanas, el discurso de la inseguridad pone en duda la posibilidad de toda pacificación duradera de los sistemas polí-

12 Hacemos referencia a informes como los de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del Banco Mundial (BM), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de Latinobarómetro, de *Global Peace Index*, etc.

tico-sociales. Su instrumentalización nos recuerda que la reflexión sobre la protección representa un aspecto central de lo social. Constitutivo de lo político, lo estratégico adquiere allí todo su sentido.¹³ En el desorden global la percepción de la amenaza se modificó. La misma se disuelve a medida que se amplía, como consecuencia de sistemas sociales e internacionales más complejos, en los cuales el aumento de la demanda de protección es una característica. Perpetuando el carácter fundacional de lo social que reside en la relación entre expectativa de sobrevivir y miedo a la muerte, la protección aparece siempre como un elemento de análisis de las relaciones de poder.

Características de un momento histórico, las violencias latinoamericanas después de 1989 están relacionadas con la reorganización de las formas de producción del sistema-mundo capitalista,¹⁴ donde la exclusión social se combina con las consecuencias de la demanda de recursos naturales. Vinculadas a una multiplicidad de formas de conflictividad intra e inter estatal, estos recursos han condicionado históricamente la agenda latinoamericana. El Informe sobre Desarrollo Humano 2016 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, haciendo referencia a las principales causas de los conflictos violentos, evoca tanto el control de la distribución de los recursos como la promoción de ideologías basadas en la supremacía de una identidad o de valores.¹⁵ Se trata de cuestiones que pueden y suelen ir habitualmente juntas.

La problemática arcaica –en el sentido etimológico del término: origen, comienzo, principio– de los recursos naturales participa en la redefinición del papel de lo militar en relación con el ciclo anterior. Dichos recursos son un componente prioritario de una cuestión estratégica central de la era posterior a la Guerra Fría: la gestión de los flujos y de los stocks, tanto legales como ilegales, del acceso a la producción al control de la circulación. El lugar que ocupan en las representaciones estratégicas subraya su importancia.

Inscritos en un marco más amplio, el de los factores ambientales, estos recursos están en el centro de las problemáticas de seguridad –de la coca al petróleo, pasando por la tierra, el agua o la biodiversidad–, son objeto de conflictos de intereses en los que participan múltiples actores –incluso empresas transnacionales y ONG– que a menudo articulan legalidad e ilegalidad. Por ejemplo, según las Naciones Unidas, en 2017 el 60% de los asesinatos de defensores del medio ambiente ocurrieron en América Latina y el Caribe.

13 De acuerdo con Alain Joxe, consideramos, que si lo político es lo que se refiere al poder, lo estratégico es lo que refiere al poder en tanto que se apoya sobre la amenaza de muerte. *Voyage aux sources de la guerre*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, p. 43-44.

14 Immanuel Wallerstein, *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes monde*, Paris, La Découverte, 2009, p. 173.

15 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2016. http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_FR_Overview_Web.pdf. Todas las páginas web de este libro fueron consultadas entre 2008 y 2019.

El tiempo y el espacio de la reflexión securitaria

A cada época sus miedos y sus amenazas. Lo estratégico, como reflexión sobre la supervivencia colectiva, toma una nueva forma con el fin de la Guerra Fría y sus formas revisten los rasgos de un tiempo diferente. En las sociedades contemporáneas, la variedad de significados asociados a la noción de amenaza tiene menos que ver con una supuesta polisemia del término que con la pluralidad de instancias sociales en demanda de protección, productoras de discursos y prácticas sobre la seguridad. A través de los estudios estratégicos, pretendemos pensar lo político en una contemporaneidad concebida en la forma en la cual la Historia del tiempo presente es, en general, entendida por sus partidarios, es decir, compuesta de lo que se reconoce como perteneciendo a nuestra coexistencia, incluidas las marcas del pasado. En el siglo XXI, la nueva configuración socio-cultural mundial se aleja al mismo tiempo de la “edad de los extremos”, propia de la pasada centuria y del supuesto fin de los conflictos, resultado de la utopía de las sociedades reconciliadas que marcó el inmediato fin de la Guerra Fría. Esta configuración conduce a nuevas problemáticas y a enfoques renovados de antiguos problemas.

La reflexión se estructura en torno a dos momentos fundadores de la Historia contemporánea; se trata de hechos con valor estratégico a nivel global: el fin de la Guerra Fría en 1989 y los atentados del 11 de septiembre 2001. La transición entre dos siglos es también el paso del optimismo del mundo globalizado al escepticismo del desorden global. El fin del sistema bipolar implicó el triunfo de la coalición occidental y la preponderancia estadounidense. Estados Unidos optó por la primacía, intentando reformular el mundo según sus representaciones. Eso supuso la voluntad de conformación de un nuevo orden que reunía al conjunto de las fuerzas económicas, políticas y militares en un sistema relativamente autónomo de la mayoría de los Estados. Europa occidental se insertó como un socio menor. Sin rivales, esta coalición fracasó en dar forma a un orden internacional. Las intervenciones militares y la ampliación de la OTAN evocan la perennidad de las relaciones de fuerzas militares como continuación de lo político, incluso sin desafíos significativos.

La percepción de la guerra por la principal potencia militar es un buen ejemplo de esa transición del optimismo al escepticismo. La modificación se muestra en los dos planos que caracterizan la búsqueda de objetivos militares. La visión optimista de la década de 1990, que sugería que los conflictos armados de la periferia europea debían –y podían– ser resueltos por procesos de paz, dio paso a la idea de una guerra imposible de ganar. Las “guerras” contra la droga y contra el terrorismo, las más largas que sostuvo Estados Unidos, muestran los límites de la respuesta militar sin política.

La naturaleza de la victoria fue transformada; ya poco tiene que ver con la conquista de un territorio o la aniquilación de las fuerzas enemigas de acuerdo con la lógica de la “guerra total”. Como generalmente se sostiene, estos momentos fundacionales significaron el comienzo de un capítulo de la historia

contemporánea que interroga la violencia y, en consecuencia, lo estratégico. El mundo post 11/09 está marcado por la aparición de dispositivos represivos que implican una forma de gobernar a través de la contra-insurgencia. Con los atentados, la protección del territorio nacional y las operaciones en suelo estadounidense han sido revalorizadas en un marco de conflictividad transnacional. En el caso de Estados Unidos, esto se nutre de una reflexión –como representación y práctica– producida en el curso de la década anterior de la cual América Latina no permaneció ajena.

Interrogándose tanto sobre la relación de la violencia –del orden de la naturaleza como de la cultura– con los fundamentos del poder, como sobre la universalidad y las particularidades de los esquemas por los cuales las sociedades latinoamericanas garantizan su supervivencia, este libro tiene por objeto llegar a una mejor comprensión de las consecuencias, en términos estratégicos, de los procesos iniciados en América Latina desde el final de la bipolaridad así como la redefinición que se operó a partir de septiembre 2001. Acontecimientos fundacionales, como la caída de la URSS y los atentados en el suelo de Estados Unidos, permiten dividir el análisis en dos tiempos que, a su vez, se corresponden en América Latina, con dos momentos “ideológicos”: el final del siglo XX y el comienzo del siglo XXI. Orientados por diferentes visiones del mundo, estos ciclos, presentados como radicalmente opuestos, son comúnmente designados con las denominaciones, simplistas, de “neoliberal” y “neopopulista”, respectivamente.

En América Latina, las transformaciones de la seguridad nacional e internacional se insertan en una historicidad definida, en gran medida, por la experiencia de los actores políticos que se constituyeron durante esta temporalidad. A principios del siglo XXI, la región constituye un continente singular, donde “cambiar el mundo” implica aún la toma del poder. Se trata aquí de una cierta “excepción” latinoamericana producida por la emergencia de un movimiento continental, el de las experiencias neopopulistas que, lejos de ser homogéneo, expresa diferencias, y a menudo, fuertes tensiones entre sus componentes.¹⁶ El término “populista” insinúa una semejanza entre los movimientos políticos heterogéneos surgidos desde fines del siglo XX y los populismos contestatarios latinoamericanos históricos de mediados de dicho siglo. Es necesario evitar la diferenciación entre gobiernos “reformistas” y “revolucionarios”, para centrarse en las afinidades entre los intentos de cambio. Las experiencias neopopulistas contestatarias constituyeron un ejercicio contra-cultural en el cual las revueltas sociales, la experimentación política a nivel estatal y la renovación de las élites se dieron en un marco de hegemonía global del neoliberalismo, concebido no solo como un sistema económico sino también como un modo general

16 Edgardo Manero, “Amérique latine, des gauches qui bifurquent”, *Mundo Nuevo Nuevos Mundos*, junio 2010. <http://nuevomundo.revues.org/59959>

de regulación de la existencia, una configuración histórica que determina las relaciones de dominación y un modo de vida específico.¹⁷

En la región, el retorno a gobiernos con una visión conservadora del orden social a mediados de los años 2010 significó un cambio de ciclo sin que el anterior se haya agotado totalmente. Este cambio coincide con el final de un período a nivel global. Trump es más que una aceleración de tendencias ya presentes, implica el fin del consenso bipartidario sobre las representaciones del mundo y la forma de ejercicio de la hegemonía estadounidense. Al cerrar un tiempo abierto en 1989 permite delimitar la temporalidad de este trabajo.

Lo estratégico, lo global y lo local

El término “estratégico” designa aquí un amplio espectro de cuestionamientos y de formas de proceder relativas a la protección del “Nosotros”. Refiriéndose a la supervivencia colectiva, constituye un ámbito que pone en relación a individuos en condiciones muy particulares: la amenaza de muerte. Se trata, en última instancia, de las diferentes maneras en las que las vidas están amenazadas y son garantizadas. Nuestro punto de vista sobre lo estratégico no se limita a los aspectos militares o geopolíticos y cuestiona la tendencia a reducir la problemática a la historia militar y/o diplomática o limitarla a la disciplina de la Relaciones Internacionales. Lejos de toda polemología, procura un análisis de los contextos históricos y de las implicaciones políticas de la reflexión sobre la supervivencia de los colectivos de identificación.

El análisis estratégico exige la consideración del conjunto de las instituciones, actores, técnicas y metodologías por las cuales los diferentes “Nosotros” aseguran su continuidad. No obstante, si el trabajo se interesa por la organización y la evolución de las estructuras encargadas de la defensa y de la seguridad en América Latina, no se limita únicamente a la cuestión militar, trasciende el conflicto violento y supera su forma más extrema: la guerra. La reflexión participa en la necesidad de pensar las transformaciones de ésta pero no se reduce solo a ella.

Este libro trata de comprender cómo los cambios operados a nivel nacional e internacional influyeron en la relación entre la política y la protección en el sentido amplio del término. La seguridad fue especialmente afectada en su dinámica de creación de sentido por la globalización. Los cambios producidos en cuanto a la guerra, así como la mirada sobre ella,¹⁸ son una de las expresiones más evidentes de las transformaciones en la seguridad en el nuevo ciclo. Uno de los principales aspectos de la mutación civilizacional refiere a lo estratégico

17 David Harvey, *A brief history of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2007; Pierre Dardot y Christian Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.

18 Craig Calhoun y Michel Wieviorka, “Manifeste pour les Sciences Sociales”, *Socio*, n° 01, marzo 2013, p. 13.

y a la relación de Occidente con la seguridad y la defensa. Se trata, en última instancia, de examinar las consecuencias inducidas en el marco de profundas transformaciones tanto de las instituciones securitarias –fin del servicio militar y profesionalización de las fuerzas armadas, desarrollo de nuevas doctrinas estratégicas, emergencia de nuevas misiones, revolución tecnológica, convergencia de riesgos y amenazas en las políticas públicas–, como de las sociedades latinoamericanas –crisis económico-sociales, desarrollo de la protesta social, aumento de la delincuencia común y expansión de la criminalidad organizada, debilitamiento del Estado, corrupción de las fuerzas de seguridad, modificación de los antagonismos y de las relaciones de fuerza entre los militares y las sociedades nacionales–.

En América del Sur, la ausencia de un enemigo designado conduce a representaciones estratégicas innovadoras desde el punto de vista militar y político con respecto a las culturas estratégicas. Diversificando y multiplicando los tipos de amenazas en relación con la vecindad territorial e ideológica, el desorden global cuestiona las formas tradicionales de intervención y planificación militar, principalmente la representación y la designación de un enemigo que, lejos de todo esencialismo, es siempre modificable. Esto nos recuerda que las amenazas y su corolario, la figura de un enemigo, en general desprovisto de humanidad, nunca son “esencialmente” dados, pero sí producidos por una coyuntura e intereses específicos. Los modos según los cuales determinados grupos problematizan negativamente a ciertos “otros” constituyéndolos como una amenaza nos recuerda el hecho de que la relación identidad/alteridad es una dimensión central de lo estratégico.

En este marco, este libro forma parte de una reflexión más amplia sobre la cuestión de la vecindad política, social y territorial, sobre el “Nosotros” y el “Otro”, sobre las nuevas formas de gestión de las fronteras y de las prácticas fronterizas a nivel sub-estatal e inter-estatal. En efecto, se trata de definir y repensar el concepto de frontera en toda su riqueza –de las fronteras territoriales a las político-ideológicas, sin descuidar los límites culturales o sociales –para ilustrar a continuación las diferentes dinámicas creadas alrededor de estas líneas de demarcación, físicas o simbólicas. El examen de la cuestión se centra en dos conjuntos de factores que se suponen en la base de las transformaciones en materia de seguridad: la vecindad territorial y social.

Una serie de preguntas guiaron nuestro enfoque. ¿Cuáles son los tipos de amenazas que afectan a los países de la región? ¿Cómo los saberes estratégicos cruzan las fronteras y en qué medida se transforman o se reinventan durante su circulación? ¿Es posible, en América Latina, oponer de manera absoluta *traditional security threats* y *human security threats*, como sostiene uno de los discursos hegemónicos? ¿Qué queda hoy de la representación de la amenaza propia de la Guerra Fría cuando la naturaleza de las relaciones sociales e internacionales fue profundamente modificada? ¿Cuáles son las características

principales de esta violencia en gestación desde el fin de la Guerra Fría y en qué medida están marcadas por el cambio de las sociedades latinoamericanas?

El trabajo no se limita a la identificación de los desafíos estratégicos de la era global. Analiza las demandas de seguridad de las sociedades y del sistema internacional, así como las configuraciones, los dispositivos y los grupos propios del universo de las prácticas estratégicas, las relaciones de poder que las caracterizan y su dimensión simbólica. Se ocupa más de las dinámicas de intervención de los actores con valor estratégico –motivaciones, modos de acción, referencias, huellas intelectuales–, y de su relación con la política nacional e internacional que de las características organizacionales propias de las políticas de defensa y seguridad de cada país. Esto supuso aplicar una lectura diferencial en función de la implicación de los actores en los diferentes tipos de sociedades.

Se trata de una reflexión que se puede considerar, con fines prácticos, sobre dos ejes complementarios. Uno basado en una historia transnacional de las transformaciones a nivel de la seguridad, busca indagar en las producciones políticas estatales y no estatales los esfuerzos realizados desde 1989 para renovar las condiciones de un relato sobre la protección en general, y sobre las guerras y los guerreros en particular. El otro, orientado a la cuestión de las relaciones hemisféricas de seguridad, tiene por objeto analizar las diferentes políticas nacionales de seguridad y sus interacciones en el contexto regional sudamericano y sus relaciones con el hegemón. Los cambios en los dispositivos de protección o las arquitecturas securitarias, como mecanismos que articulan un conjunto de medios y acciones orientadas a la ejecución de la protección como finalidad, constituyen el vínculo entre los dos ejes.

La reflexión estratégica no concierne solamente los aspectos más evidentes: la violencia a la cual las poblaciones son confrontadas, el peso de la seguridad en las agendas políticas, la arquitectura militar de Estados Unidos en América Latina, las transformaciones doctrinarias o el lugar y el estatuto de la noción de guerra(s). La reflexión implicó considerar cuestiones tan diversas como los fundamentos agonísticos del poder –con la asimilación siempre posible de la política a la guerra–, la comprensión de las relaciones internacionales como un tipo o forma particular de acción política en que la diplomacia puede combinarse con lo militar, la relación de las potencias hegemónicas con sus periferias o bien las transformaciones ambientales resultado de los cambios provocados por la globalización –de las modificaciones a nivel del territorio físico, consecuencia de la porosidad de las fronteras, a la aparición del ciberespacio–.

Como en otras latitudes, los debates estratégicos trascienden los temas que dieron forma al siglo XX en términos securitarios, la disuasión y la contrainsurrección, aun cuando el aumento de la conflictividad asimétrica, construida a partir de la oposición entre actores estatales y fuerzas convencionales con agentes no estatales definidos como insurgentes o irregulares, caracterizan el nuevo ciclo. Estos debates, que implican el aumento y la modificación de los

tipos de amenazas en relación con la vecindad territorial e ideológica, plantean cuestiones no militares, como las hambrunas, la criminalidad, las enfermedades, las catástrofes tecnológicas y naturales, la degradación del medio ambiente o las violaciones de los derechos humanos.

Convertidos en cuestiones de seguridad, estos temas subrayan la dimensión que adquirió la securización de los problemas socio-económicos y la militarización de las soluciones. La propia noción de seguridad ha sido modificada. Los adjetivos añadidos subrayan la ampliación: se habla de seguridad internacional, humana, social, económica, ambiental, alimentaria, sanitaria. En este marco, la polivalencia de la función militar es una tentativa innovadora de redefinir el papel de las fuerzas armadas. Ahora bien, si esto responde a una tendencia global, en la región se manifiesta una sensación de *déjà vu*.

Las transformaciones experimentadas por la seguridad a partir del final de la Guerra Fría ofrecen y demandan perspectivas de análisis diferentes de los períodos anteriores. Nos exponen la necesidad de replantear las formas de lo político en relación con la cuestión central de la protección en tiempos de la globalización, y nos obligan a abordar las diversas formas de la violencia en sus implicaciones concretas resituando en la Historia y en su propia experiencia a los actores sociales que recurren a ella. Incluso si se trata de un trabajo del tiempo presente, las violencias deben ser historizadas. La reflexión sobre lo estratégico se inscribe necesariamente en una temporalidad larga y forma parte de una duración que trasciende el acontecimiento y que, por lo tanto, entraña la necesidad de referirse a otras coyunturas.

Incluso si nos encontramos en la historia inmediata, insatisfechos de una interpretación de las violencias de la globalización sin profundidad temporal buscamos, en la medida de lo posible, tomar distancia de la crónica contemporánea, resituándola en una perspectiva larga y en un contexto amplio, definidos por un siglo XX muy marcado, en el plano estratégico, no solo por el aumento de la capacidad de destrucción –de las armas nucleares al genocidio– sino también por la trivialización de la guerra como continuación de la política, resultado lógico de la identificación de la esencia de lo político con el enfrentamiento agonístico. A partir de las mutaciones producidas en los campos de las violencias –estatales y no estatales–, hemos buscado pensar no solo cómo funciona el mundo latinoamericano en esta fase del capitalismo conocida como globalización sino también comprender el papel de la violencia, en sus múltiples facetas, en la reorganización del sistema capitalista. En última instancia, las reflexiones tratan un aspecto de las reconfiguraciones del Estado y del mercado en particular la relación de las violencias con las transformaciones experimentadas por los espacios y las sociedades a nivel local y global.

Las escalas territoriales

La cuestión de los territorios atrajo particularmente nuestra atención, en un mundo iberoamericano marcado por los desafíos fronterizos y los conflictos de soberanía. Considerar esta cuestión como una unidad de análisis equivale a adoptar un punto de vista que concibe al territorio como un conjunto organizado de agentes y recursos que interactúan con y en un entorno no reducido al espacio geográfico. El desorden global implica no solo la necesidad de imaginar otros modos de producción del espacio y de los límites físicos, resultado de la dimensión que los entramados militares atribuyen a los espacios fluidos, sino que supone también repensar la relación entre el espacio, el poder y los conflictos, es decir, los fundamentos de la geoestrategia como estudio de los desafíos espaciales que afectan a la seguridad.

Hay que interrogarse sobre los modos de percepción y de apropiación del espacio –urbano, semiurbano y rural– abordando cuestiones como el establecimiento de fronteras –reales y simbólicas–, los mecanismos que implican tanto expansiones como restricciones a las libertades de circulación o las funciones de los dispositivos espaciales de control y de vigilancia. De la misma manera que la relación entre los Estados de la región pide que se profundice a la luz de los conflictos de soberanía, la relación de Estados Unidos con los países latinoamericanos demanda ser estudiada desde la cuestión de las fronteras entre las potencias hegemónicas y sus periferias y desde la construcción de áreas de influencia. También se trata de considerar un elemento central de la época: los diversos proyectos de integración regional, desde del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

El enfoque se mantiene atento a las diferentes escalas territoriales que permiten poner de relieve diversas facetas del mismo fenómeno, así como a la superación de las divisiones territoriales vinculadas a análisis circunscritos al Estado-nación. Con el fin de identificar y describir los fenómenos estratégicos en la pluralidad de sus manifestaciones empíricas, el análisis debe tener en cuenta cinco escalas espaciales, a saber: local, nacional, regional, global, y transnacional. Construida a partir de la capacidad de un fenómeno para propagarse más allá de las fronteras y del control de los Estados nacionales, la escala transnacional debe diferenciarse de la internacional. No debe ser reducida a la relación entre Estados.

La escala transnacional reenvía a la capacidad de la que disponen los fenómenos y sujetos con valor estratégico (ejércitos, organizaciones delictivas y terroristas, migrantes, catástrofes ambientales, enfermedades), y los actores que se les enfrentan, a cruzar las fronteras propias de los diversos espacios, a través de trayectorias, circuitos y redes más o menos autónomas. Estas circulaciones, que generalmente subvierten los límites entre lo lícito y lo ilícito, interpelan las bases territoriales de la soberanía, de la identidad defensiva nacional y de la legalidad estatal.

El enfoque transnacional como respuesta al análisis que toma al Estado-nación como campo de estudio, como objeto autónomo delimitado y en el cual las fronteras corresponden a las de la sociedad, no supone su negación. El cuestionamiento al Estado como principal unidad de análisis “socio-histórico” no significa que el actor estatal o los sentimientos que puede inspirar –como los nacionalismos– sean dejados de lado. Lo transnacional incluye una multiplicidad de actores, de los cuales el Estado sigue siendo el más importante, como lo ilustra la centralidad que ha asumido frente a múltiples crisis. Esta centralidad, que resulta de su papel en la protección, pone necesariamente en cuestión, pero sin negarlas, las interpretaciones que, desde 1990, sostuvieron que los gobiernos tienen menos margen de acción en la toma de decisión condicionados por otros agentes supranacionales (bloques regionales y organizaciones multilaterales) y sub-nacionales y no estatales (grupos de presión –incluidas las minorías–, empresas u ONG).

Los temas estratégicos participan de la doble naturaleza de un sistema global, de las tensiones correspondientes entre lo inter y lo trans (nacional y estatal), que tiene como resultado un conjunto de interacciones complejas y conflictivas entre actores públicos y privados de naturaleza heterogénea. Como otros aspectos que condicionan la agenda internacional en el desorden mundial, los temas con valor estratégico forman parte de los procesos sociales que integran cuestiones tanto internacionales como nacionales, globales y locales, instituyendo un ejemplo de cuestiones de carácter “interméstico”. La articulación de las escalas mostrando la interpenetración de lo global y lo local, contribuyó a subrayar que el desdibujamiento de las fronteras de las identidades políticas tradicionales, especialmente en relación con la soberanía nacional por la vía de su contestación por nuevos “Nosotros” o por la integración regional, no borra su pertinencia.

Si la elección del objeto o la forma de tratarlo determina el énfasis en la escala elegida, la conexión entre las diferentes escalas permite analizar mejor la naturaleza de las variantes de un mismo fenómeno y sus articulaciones en contextos internacionales caracterizados por sistemas nacionales e internacionales de protección que coexisten con un proceso de aceleración de la movilidad de las mercancías y de los individuos, así como de ideas, representaciones y modelos políticos.

Estos procesos de movilidad pueden ir desde la migración económica hasta la participación en la deslocalización de actividades ilícitas o el compromiso en luchas llevadas a cabo por representaciones compartidas en geografías diversas; si bien en el caso latinoamericano, a diferencia del ciclo de la Guerra Fría, cuestiones como los exilios políticos o el compromiso solidario, del que la figura del *Che* fue el paradigma, revisten una importancia menor en el período considerado. Una lectura estratégica de las circulaciones supone tanto la consideración de factores y agentes externos como la de los grandes movimientos

continentales que influyen en el sistema político. A principios del siglo XXI se trata, pues, de considerar tanto las representaciones y prácticas de Estados Unidos como el mesianismo revolucionario promovido por H. Chávez.

América Latina, un terreno fecundo para el análisis securitario

La historia de lo estratégico se ha escrito durante mucho tiempo desde un único punto de vista: el de la hegemonía de los centros. Este trabajo trata de poner de relieve los desafíos mundiales en materia de seguridad prestando atención al ambiente como entorno y a las culturas estratégicas latinoamericanas; pretende mostrar cómo el descentramiento de los puntos de vista, en relación con el teatro de operaciones estructurado alrededor del Atlántico Norte, permite escribir no una nueva historia de los conflictos, sino otra historia más global. No solo América Latina fue pionera en la militarización de la gestión del control, la protección y la circulación de los flujos y de los stocks, también participa en temas relevantes desde el punto de vista securitario a nivel global, como la criminalidad —en particular el tráfico de drogas—, los recursos naturales, las migraciones o el surgimiento de movimientos sociales contestatarios.

Las conclusiones sobre la originalidad de la coyuntura estratégica abierta en 1989 están fuertemente influenciadas por una mirada etno-céntrica, en parte procedente de un esquema de interpretación simplista, por lo cual la necesidad de resituar las transformaciones en una temporalidad larga y en una espacialidad específica es indicada por el carácter de los conflictos en las periferias, no solamente durante el período bipolar.

En América Latina, el ciclo abierto con el fin del bipolarismo fue la oportunidad de plantearse preguntas y de extraer conceptos cuyo alcance supera las circunstancias precisas de la región. Ya sea que se trate de las prácticas estratégicas o de las representaciones en las que se basan, los cambios son tan radicales que es lógico y necesario poner el énfasis en las inflexiones y rupturas que causaron. Sin embargo, existen continuidades que no hay que subestimar.

Inspirándose en dos principios, la pluridisciplinaridad y el comparatismo —diacrónico o sincrónico—, esta investigación trata fundamentalmente de la zona cultural constituida por América Latina, en particular América del Sur, considerada a la vez en su especificidad y en sus relaciones con Estados Unidos. Los actores, las doctrinas, la organización, los medios y las misiones son evocados para tomar conciencia del nuevo contexto y de los desafíos que surgen, pero también para apreciar el papel de Estados Unidos en las políticas de seguridad y defensa en América Latina, su influencia a nivel estratégico. Esto implica tener en cuenta la arquitectura militar y las políticas de los organismos con valor securitario —militares y no militares— estadounidenses en la región. Se trata tanto de la instalación de bases militares como de la cooperación en materia de seguridad o de la promoción de la “tolerancia cero”.

El análisis de las políticas de seguridad es un elemento necesario para la comprensión de la relación entre los países latinoamericanos, por una parte, y entre estos y la potencia hegemónica por otra parte. Se revela central para aprehender un país que deja ver detrás de la construcción de su hegemonía la sedimentación de conflictos militares sucesivos. América Latina representa un espacio complejo en el que Estados Unidos experimentó a menudo, empíricamente, el conjunto de sus representaciones generales del mundo. Trazas de la acción de este país en la región aparecen en las prácticas de seguridad que desarrolló en otras geografías. Lejos de todo reduccionismo, destacar el papel de Estados Unidos como hegemón no implica una pérdida de vista de la dinámica producida por el mundo posbipolar, donde interactúan actores diversos, estatales y no estatales.

En el siglo XXI una nueva dinámica histórica se puso en marcha. Si Estados Unidos ya no dirige el conjunto del sistema, como lo hacía durante los años 1990, aún conserva un lugar nodal, especialmente en América Latina, debido en parte al peso de lo militar. La supremacía les permite imponer normas a los Estados, incluidos sus aliados, pero también al mercado y a la sociedad civil. La penalización de las empresas que actúan con países sujetos a boicots y embargos es un ejemplo. Es el caso de las empresas europeas sancionadas por las relaciones que mantienen con Cuba e Irán.

En un sistema internacional modelado por los intervencionismos, es necesario no solo conocer la dinámica de Estados Unidos en una región tradicionalmente bajo su hegemonía, sino también las consecuencias de su interacción con los principales países del continente y con las potencias extra-regionales. En la segunda década del siglo XXI, la competencia entre Estados Unidos y China se instala en el análisis de los cambios geopolíticos en América del Sur. En el dispositivo de seguridad estadounidense, los conflictos asimétricos se reencuentran con la emergencia de un competidor par. El paso de una relación de competencia a una relación de rivalidad refuerza el monroeísmo en la región. Expresión de lo “glocal”, un nuevo ciclo se instala con un fuerte componente geopolítico. La llegada de Trump y Bolsonaro recicló antiguos proyectos de la región, de los cuales participan tanto actores tradicionales como los militares, como “nuevos”, por ejemplo las iglesias evangélicas.

A través de este enfoque, también se pueden destacar aspectos esenciales de la relación entre las dos partes del continente y de las políticas de seguridad de Estados Unidos, así como la forma en que la percepción de las amenazas transnacionales influye en la definición del rol de los militares. El ejemplo paradigmático es la “guerra contra las drogas”, cuestión que conduce necesariamente a interrogarse sobre los modos de regulación de la economía del narcotráfico en América Latina, así como sobre la violencia social relacionada y las diversas respuestas que se le han dado.

Manteniendo el interés focalizado en la sociedad nacional, la reflexión aquí presentada es de carácter regional. La perspectiva elegida cuestiona el trata-

miento separado de los asuntos de política exterior e interior, considerando que las variables internas son tan importantes como las variables sistémicas. La seguridad internacional fue estudiada en entornos geográficos específicos, propios a las diferentes áreas culturales de América Latina. El desafío ha sido experimentar en varios terrenos los marcos analíticos que permiten captar las transformaciones y comprender su significado. Habida cuenta de la dificultad de establecer paralelos entre sociedades muy diferentes –la distancia entre el Cono Sur, el mundo andino, Centroamérica y Brasil es considerable–, y de la existencia de movimientos políticos y de fuerzas armadas heterogéneas implicando tendencias varias y una gravitación muy diferente, la cuestión merece un análisis comparativo.

El trabajo articula tres ejes: América Latina, Estados Unidos y el uso de la violencia estatal y no estatal; trata de los intercambios entre las dos áreas culturales. Se puede constatar que tal campo de estudios está poco presente en Europa donde la reflexión sobre las cuestiones de seguridad y defensa es, sin embargo, fecunda. Así, en Francia, muy pocos trabajos se dedicaron a la relación entre las dos partes del hemisferio o a la dimensión securitaria de su interacción. Las Américas pensadas como un espacio único fueron ampliamente anunciadas, pero raramente abordadas. Esta idea no ha reconfigurado en profundidad la investigación en ciencias sociales sobre la región, menos presente que los estudios sobre otros espacios. Esto puede estar en relación con el número reducido de especialistas de Estados Unidos¹⁹ y de la América Latina a principios del Siglo XXI.

19 Ver *Sciences de l'Homme et de la Société*, n° 67, junio 2003, p. 3.

