

Angostura:

la inteligencia, el espejo oculto de la seguridad

Katalina Barreiro Santana



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

355.3432
B2716a

Barreiro Santana, Rusia Katalina

Angostura: la inteligencia, el espejo oculto de la seguridad / Rusia Katalina Barreiro Santana. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2018
210 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-011-3

ISBN electrónico: 978-9942-29-012-0

1. Estudios Estratégicos 2. Inteligencia 3. Conflicto Armado-Colombia
4. Conflicto Armado-Angostura. 5. Política Exterior 6. Colombia 7. Ecuador I. Título

Colección editorial: Investigaciones monográficas y científicas n.º 1 

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) Centro de Relaciones Internacionales

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

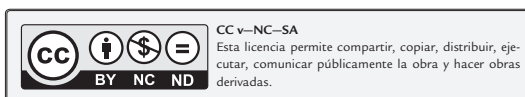
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Impresión: Gráficas Ayerve C.A.

Tiraje: 200 ejemplares

© IAEN, 2018

El contenido de este libro es de responsabilidad exclusiva de su autora y no refleja necesariamente el pensamiento del Instituto de Altos Estudios Nacionales.



Índice

| | |
|-----------------------|----|
| Sobre la autora | 7 |
| Agradecimientos..... | 9 |
| Introducción | 11 |

CAPÍTULO PRIMERO

| | |
|--|----|
| 1. Conflictos y debates teóricos de la inteligencia..... | 25 |
| 1.1. La inteligencia y el conflicto de la seguridad..... | 26 |
| 1.2. El realismo: la sobrevivencia del Estado desde la periferia . | 35 |
| 1.3. Siglo XXI: ¿soberanía territorial, fuerza militar o información? | 40 |
| 1.4. El conflicto del realismo y la inteligencia..... | 43 |
| 1.5. La interdependencia compleja de la pos Guerra Fría..... | 46 |
| 1.6. Información, seguridad y el poder blando..... | 50 |
| 1.7. La pos Guerra Fría: el constructivismo, el cómo del conflicto | 58 |
| 1.8. La información y el discurso constructivista de la seguridad en el siglo XXI | 63 |
| 1.9. El conflicto del constructivismo y la inteligencia..... | 65 |

CAPÍTULO SEGUNDO

| | |
|---|----|
| 2. Inteligencia: la herramienta de la seguridad nacional..... | 71 |
| 2.1. La inteligencia: del secreto al acceso a la información .. | 71 |
| 2.2. La inteligencia y sus elementos de estudio..... | 72 |
| 2.3. La Guerra Fría: la infiltración y el secreto | 77 |
| 2.4. La inteligencia de la década de 1990: del secreto a la transparencia..... | 83 |
| 2.5. El siglo XXI: la voracidad de las fuentes abiertas | 86 |

CAPÍTULO TERCERO

| | |
|--|----|
| 3. Ecuador y la seguridad nacional | 93 |
| 3.1. Seguridad nacional e inteligencia en Ecuador..... | 93 |
| 3.2. Ecuador: la seguridad nacional y la Guerra Fría | 94 |
| 3.3. 1979: democracia y seguridad nacional del Ecuador ... | 99 |

| | |
|---|-----|
| 3.4. El Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) | 104 |
| 3.5. La Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)..... | 106 |
| 3.6. El frente externo | 108 |
| 3.7. El frente interno | 110 |
| 3.8. Estructura del frente interno para inteligencia..... | 118 |
| 3.9. El siglo XXI: 2000-2008..... | 120 |

CAPÍTULO CUARTO

| | |
|---|-----|
| 4. Ecuador y Colombia: una relación constante | 125 |
| 4.1. Ecuador y Colombia: relaciones entre el silencio y la tensión | 125 |
| 4.2. Entre la amistad y la tensión: Colombia y Ecuador, 1990-1999 | 126 |
| 4.3. De la complicidad al distanciamiento, 2000-2008 | 135 |

CAPÍTULO QUINTO

| | |
|--|-----|
| 5. Angostura: modelos de interpretación del conflicto de la inteligencia | 147 |
| 5.1. Hipótesis de conflicto de la seguridad para el Ecuador del siglo XXI | 147 |
| 5.2. Preámbulos, cooperación y Angostura | 151 |
| 5.3. El suceso de Angostura..... | 154 |
| 5.4. Contexto diplomático | 159 |
| 5.5. Conflicto, cooperación y vulnerabilidad en los sistemas de inteligencia..... | 166 |
| 5.6. Conflicto, seguridad e inteligencia..... | 170 |
| 5.7. Modelos propuestos..... | 175 |
| Conclusiones..... | 183 |
| Referencias bibliográficas..... | 191 |

Sobre la autora

Katalina Barreiro Santana

Katalina Barreiro, doctora en Ciencias Políticas de la Universidad del Cuyo y doctora en Derecho con una maestría en Relaciones Internacionales. En su vida profesional se ha desempeñado como diplomática de carrera, asesora y consultora en temas de seguridad, inteligencia, relaciones internacionales para la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito y para los Ministerios de Coordinación de Seguridad, Interior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En el ámbito regional fue Secretaria para el Grupo de Alto Nivel de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Dentro de su experiencia profesional también fue subsecretaria administrativa financiera del Ministerio de Economía y Finanzas. En su experiencia docente ha sido docente de las materias de Conflicto y Seguridad en América Latina, Teoría de las Relaciones Internacionales, Teorías de la Seguridad, Política Exterior, Negociación, Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, en universidades de posgrado y pregrado como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador, Universidad San Francisco de Quito y Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente es docente titular y vicerrectora académica del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Agradecimientos

Agradezco a mis dos Robertos. A mi hijo, por haber sido un motor, un sueño, un límite y un cómplice entre Mendoza y Quito. A mi esposo, por haber comprendido lo necesario que es el silencio, la opinión, la discusión y el apoyo para vivir entre papeles, la computadora y la distancia. A mi padre, por haberme enseñado a amar la libertad del conocimiento, y a mi madre, por haberme mostrado lo fascinante de la meta cumplida. A Mendoza, una ciudad hermosa y generosa donde siempre volveré porque es parte de mi vida.

Introducción

El conocimiento deja de ser el espejo mental del Universo para convertirse en un simple instrumento para manipular la materia.

Bertrand Arthur William Russell

EL DEBATE SOBRE la inteligencia ha sido el gran ausente de las discusiones tanto en las ciencias sociales como en relaciones internacionales en gran parte de América Latina, así como en Ecuador. La memoria de las dictaduras militares y la transición a la democracia han producido numerosos ejercicios académicos alrededor del poder y la fuerza que se han ejercido sobre los derechos humanos ciudadanos y la construcción democrática de las relaciones civiles-militares. Esto ha desembocado en acercamientos investigativos alrededor de las lógicas institucionales que han modelado a las Fuerzas Armadas, así como su papel dentro de la resolución de conflictos sociales y políticos en regímenes democráticos. La inteligencia, por su parte, se ha mantenido como una herramienta del poder operativa que muchas veces se ha convertido en la instancia de justificación de objetivos políticos y atropellos de derechos.

El tema de inteligencia no ha tenido interés específico por parte de las ciencias sociales en América Latina, excepto en algunos trabajos elaborados sobre temáticas puntuales que han recibido atención en los espacios mediáticos por la incidencia en ámbitos políticos y de gobernabilidad. En contraste, los contados acercamientos al estudio de la inteligencia, como una posible disciplina, se han enfocado en los procedimientos y herramientas que permiten la tecnificación y profesionalización de quienes realizan el oficio, así como en relatos históricos cargados de detalles fácticos y descriptivos sobre escenarios políticos o militares que concluyen, por lo general, en el cuestionamiento de la arquitectura de los servicios y de la crisis institucional de la seguridad.

Durante la Guerra Fría, la inteligencia se visibilizó como una de las herramientas más recurridas para lograr las estrategias de la doctrina de seguridad nacional. La naturaleza misma de su actividad secreta le permitía desempeñar un papel fácilmente instrumental-estratégico entre la defensa, la política exterior y la seguridad interna, lo cual se convirtió en el arma mítica de las potencias en pugna frente a la posibilidad de un nuevo enfrentamiento bélico mundial. A partir de la pos Guerra Fría esta explicación se convierte en reduccionista frente a nuevas amenazas que ya no se visibilizan como una hipótesis prioritaria, la prevención del enfrentamiento bélico y la amenaza territorial a la soberanía, sino fenómenos transnacionales que causan vulnerabilidad tanto al Estado como a sus habitantes (Saín, 2003: 2-3).

Esta investigación es el resultado del trabajo de disertación doctoral cuyo eje principal plantea un modelo de interpretación del conflicto teórico de la seguridad desde la instancia de la inteligencia, con lo cual parte de proponer como hipótesis central el conflicto de la seguridad constituido de variables interpretativas de amenazas, en escenarios cambiantes, cuya elaboración e interpretación dependen de los distintos elementos que constituyen las principales teorías de las relaciones internacionales. En este proceso interpretativo necesariamente existe una instancia de análisis, resolución y prevención del conflicto que es la inteligencia.

Por lo general, la identificación de las fortalezas y vulnerabilidades los Estados lo reflejan en la construcción de sus agendas de seguridad y relaciones internacionales; las mismas que responden a la comprensión del conflicto sobre sí mismos y que devienen en la conformación de estructuras institucionales de seguridad que proyectan los intereses y la priorización de aspectos que deben ser prevenidos y contrarrestados frente a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades.

Se trata de una discusión teórica alrededor de la ubicación de la inteligencia en el conflicto de la seguridad conforme a los debates de las relaciones internacionales, principalmente, a partir de la pos Guerra Fría. Para eso, se ha considerado como caso de análisis el ataque a Angostura, en Ecuador.

La inteligencia, sus miradas

Los estudios sobre inteligencia parten de ciertas consideraciones. La primera, es que se trata de una actividad esencialmente estatal que se inicia con el secreto de información (Lowenthal, 2009: 1) para la preservación de su seguridad tanto interna como externa.

Razón por la cual tradicionalmente se la ha vinculado como una herramienta de la seguridad nacional. Una segunda, resalta la importancia de su insumo principal, la información; lo cual sugiere un conocimiento sobre procesos de flujos de datos, prácticas y criterios organizativos internos. Y, por último, una tercera, como un elemento importante que incide en los tomadores de decisión. Estos tres aspectos antes mencionados establecerían ciertos criterios bajo los cuales se ha desarrollado debates académicos sobre inteligencia que han rebasado la discusión sobre la acepción ligada a una destreza u oficio.

Con frecuencia el debate alrededor de los sistemas institucionales de inteligencia siempre está marcado por los escándalos en las fallas de la seguridad del Estado. Frente a estas, la pregunta más importante a responder es: ¿el tomador de decisión evaluó las sugerencias y criterio de inteligencia o simplemente lo ignoró y uso su propio criterio? Esta instancia de tipo subjetivo del decisor escapa del estudio académico, pero el análisis del por qué se dieron determinados eventos de impacto sí es su objeto. Por eso, se propone en esta investigación que la instancia de resolución del conflicto de la seguridad, teóricamente, no se encuentra en el decisor sino que se ubica en la inteligencia, como una posible categoría conceptual. En esta reside la explicación e interpretación de las variables del conflicto al margen de las estrategias que el decisor implemente para resolverlo.

Casos como la Guerra de los Misiles, el ataque a las Torres Gemelas, el atentado a la estación de tren de Atocha, en España, o el ataque a Angostura, Ecuador, son eventos históricos puntuales que han vulnerado los sistemas de seguridad e inteligencia de los Estados y cuyos efectos han ocasionado grandes transformaciones sociales, culturales y, sobre todo, a los sistemas de seguridad e inteligencia. Alrededor de estos se ha logrado elaborar muchas investigaciones de tipo documental descriptivo cuyo objetivo es establecer cuáles eran

las condiciones, las amenazas y por qué los servicios de inteligencia no han logrado prevenirlas.

De igual manera, se ha analizado la efectividad de los canales de mando y de información, la desarticulación entre el trabajo que realizan las distintas agencias y por qué el tomador de decisión no logró prevenir el impacto, concluyendo que las fallas son inevitables tanto por la interpretación que se dan a los indicios de una posible amenaza o por el decisor y su opción de solución (Wark, 1994: 5). Todos estos trabajos investigativos se han orientado a brindar soluciones para propiciar transformaciones institucionales, normativas y la incorporación de nuevas áreas de especialización de las labores de inteligencia antes que concebirla como una categoría conceptual teórica. De ahí se deriva la importancia de abordar el conflicto desde una interpretación de los debates de la seguridad en los que la inteligencia es una instancia de resolución del conflicto.

La seguridad e inteligencia en Ecuador

En Ecuador los trabajos realizados alrededor de la inteligencia son escasos; por lo general se han orientado a un análisis normativo e institucional de los servicios (Rivera y Barreiro, 2011: 25-26). Su ámbito siempre ha sido considerado como parte de los estudios de la seguridad y defensa o de las relaciones cívico-militares, teniendo un tratamiento tangencial más que como un objeto de investigación. En el último lustro, y gracias a la conformación de la Comisión de la Verdad, se ha incrementado la serie de investigaciones realizadas alrededor de la seguridad y sus doctrinas, las cuales se enfocan en la reconstrucción histórica y las estrategias implementadas alrededor de la inteligencia en Ecuador y en la forma en la que esas se traducían en misiones y estructuras institucionales, que han devenido en debates alrededor de la doctrina de la seguridad nacional, el papel de las Fuerzas Armadas y las amenazas tradicionales a la seguridad del Ecuador.

La discusión alrededor de la doctrina de la seguridad nacional ha dominado los trabajos investigativos de la seguridad en Ecuador en los últimos cincuenta años, justificados por varios momentos históricos:

en primer lugar, durante la Guerra Fría y el conflicto territorial con el Perú que implicaba la constante amenaza de guerra; y, en un segundo momento, la pos Guerra Fría en la construcción de un nuevo imaginario del enemigo. El conflicto colombiano, que si bien no se trata de actores exclusivamente estatales, ha cuestionado los conceptos de soberanía territorial. Frente a esto, la inteligencia no era más que una instancia burocrática y funcional de la defensa cuya misión es la prevención y desarticulación de las amenazas identificadas, las mismas que hacían referencia a la vulnerabilidad territorial más que a una de carácter intangible, como podría ser la información.

La importancia del caso Ecuador, como objeto de estudio de investigación sobre inteligencia, radica en las reformas estructurales del sector de seguridad y del sistema de inteligencia tardías en relación con los países de la región, ejemplificado mediante la permanencia de una estructura de la seguridad del Estado construida para las demandas de la Guerra Fría, que evidenciaba su colapso frente al ataque colombiano en Angostura. También se debe recordar que en temas de seguridad, Ecuador, en la última década del siglo xx, ha tenido un escenario particular marcado por la amenaza de guerra con el Perú (Bonilla, 1999: 20-21), el enfrentamiento militar a finales de la década de 1990 como estrategia de solución del problema limítrofe, los respectivos acuerdos de paz y el impulso al despliegue de la integración regional en temas comerciales, teniendo como principal socio a Colombia.

Para la primera década del siglo xxi, Ecuador se convierte en el mayor receptor de refugiados del conflicto colombiano y su frontera norte se transforma en una de las principales áreas de efectos del mismo. A esto se suma que es un país no productor de droga pero que se encuentra en el callejón de tránsito de tal actividad y de otras del crimen organizado (Bonilla y Moreano, 2010: 126). Todas estas condiciones plantean nuevas condiciones y variables de enfrentamiento del conflicto que no pueden ser resueltas en su totalidad por las fórmulas de interpretación de la seguridad nacional. Así, la inteligencia es materia de debate tardío en Ecuador que toma vigencia a partir de la promulgación de la Constitución de 2008 y del ataque de

Angostura,¹ la Ley de Seguridad Pública del Estado, la Comisión de la Verdad de 2009 y el incremento de la violencia a y la delincuencia en la última década. A pesar de haber asumido dentro de la agenda de seguridad nacional las nuevas amenazas, como el crimen organizado, entre otras, el sistema de inteligencia ecuatoriano mantenía una estructura institucional que fue diseñada durante la Guerra Fría.

En el período comprendido entre 2008 y 2013, la necesidad de mirar a la inteligencia como una instancia de la seguridad del Estado ha permitido que el debate alrededor de ella se lo aborde. Las razones son variadas: por una parte, es la primera vez en la época de pos Guerra Fría que Ecuador recibe un ataque de una fuerza militar estatal vecina pero que no puede ser calificado como un enfrentamiento bélico porque su objetivo son fuerzas irregulares civiles del mismo país atacante. Los distintos análisis que se han realizado alrededor del evento de Angostura concluyen que existe una debilidad de institucionalidad de las agencias de inteligencia, un desconocimiento sobre sus lógicas de mando y una relación poco estudiada entre la cooperación internacional, la seguridad y la inteligencia (Rivera, 2011: 60).

Elementos teóricos

Las relaciones internacionales, como disciplina de estudio, mira al orden internacional como su objeto de análisis desde los distintos fenómenos que explica la convivencia de sus actores. Pero, indiscutiblemente, su actor primordial de estudio es el Estado, entendido como una unidad política, administrativa y territorialmente diferenciada que se interrelaciona con otras similares o de otra naturaleza.

Para esta investigación se ha considerado que las entradas teóricas necesarias para plantear el modelo interpretativo del conflicto de

1 El de Angostura fue un ataque realizado por el ejército colombiano en territorio ecuatoriano a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en el que murió Raúl Reyes. La Comisión de la Verdad es un mecanismo de rendición de cuentas horizontal que evalúa la práctica de los servicios de inteligencia militar y policial desde 1984 hasta 2009. Por último, el 30S fue un episodio en el cual una revuelta policial tuvo cautivo al presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa, por más de seis horas y en el que se afirma oficialmente que existía una confabulación para el golpe de Estado.

la seguridad son el realismo, el liberalismo mediante la interdependencia compleja y los aportes del constructivismo en los debates de la pos Guerra Fría. El realismo es la teoría que en el presente trabajo se prioriza en la interpretación del conflicto durante la Guerra Fría. Inclusive se puede afirmar que en la doctrina de seguridad nacional logra incorporar muchas de sus categorías e hipótesis de conflicto para realizar un discurso alrededor de la seguridad, por lo cual no podría hablarse de seguridad y conflicto sin este referente. En el caso del liberalismo, por su parte, establece categorías de análisis sobre agendas internacionales, identificación de amenazas, el valor de la información en la era de la comunicación en referencia a los nuevos escenarios internacionales de poderes blandos y duros. Por último, el constructivismo, mediante su categoría “securitización”,² logra establecer herramientas por medio del análisis del discurso para poder comprender las nuevas amenazas a la seguridad en el escenario de pos Guerra Fría, lo cual brinda una posibilidad de causalidad al conflicto de seguridad.

El conflicto de la seguridad esta delineado por las diversas entradas teóricas de las relaciones internacionales que debaten sobre cuáles son las prioridades del Estado para su estabilidad y sobrevivencia. Lo que es innegable es que históricamente se ha estudiado cuáles son las distintas amenazas, vulnerabilidades y riesgos que podrían afectar a la seguridad del Estado. Al igual que la discusión de la seguridad es connatural a la naturaleza del Estado, la inteligencia ha sido una instancia presente en la seguridad de toda organización político-administrativa desde su nacimiento para su sobrevivencia. A pesar de ello, la inteligencia no ha sido incorporada como un elemento de análisis teórico.

El presente trabajo se ha estructurado alrededor de cinco capítulos. El primero, el más extenso, realiza una aproximación a las teorías de las relaciones internacionales desde los debates de pos Guerra Fría y el nuevo escenario transnacional. Para esto resulta importante

2 Término utilizado por el constructivismo para explicar cómo temas alejados del campo de la defensa o de la seguridad tradicional son incorporados como amenazas a la seguridad del Estado, ya sea desde las discusiones generadas por actores no estatales y Estados. El ejemplo más recurrido es el de la migración en la primera década del siglo XXI (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 1996: 38).

evidenciar cómo la información, gracias a la tecnología de libre acceso, va adquiriendo mayor importancia como un bien estratégico, lo cual la convierte en un objeto de custodia por medio de la inteligencia, ya que se trata de un elemento fundamental en el cual residen las vulnerabilidades y potencialidades de los Estados. Dicho análisis se complementa con un esquema que puede ser aplicado a las distintas entradas teóricas en las que la inteligencia sigue siendo la instancia de la resolución del conflicto en el que, de existir una falta de comprensión del mismo, el Estado se encontraría en indefensión.

El segundo capítulo se enfoca en los debates alrededor de la inteligencia, los cuales evidencian un amplio trabajo alrededor de su carácter instrumental a la seguridad, como un oficio más que como una categoría conceptual de las teorías de relaciones internacionales. Se resalta cómo gracias al fin de la Guerra Fría, tanto la discusión alrededor de la información y la vulnerabilidad de los Estados frente al libre acceso tecnológico se convierte en un vértice de la seguridad; lo cual evidencia un paralelismo con las discusiones teóricas de la seguridad y la necesidad de considerar a la inteligencia dentro del análisis del conflicto.

El tercer capítulo es una introducción a la seguridad del Ecuador. El retorno a la democracia a finales de la década de 1970 planteó una nueva Constitución e institucionalidad. El sector de la seguridad no estuvo ajeno, produciendo la Ley de Seguridad Nacional, que se mantuvo vigente hasta el ataque a Angostura. Esa fue concebida desde la visión de lo militar y presentaba un complejo pero poco operativo sistema de inteligencia. Este capítulo nos invita a mirar la evolución del sector de la seguridad y la inteligencia en Ecuador como un preámbulo a comprender por qué el ataque de Angostura significó un cuestionamiento a la concepción del conflicto de la seguridad y cómo se evidenció en la vulnerabilidad y fragilidad del sistema, así como en las comunidades de inteligencia.

El cuarto capítulo se centra en aproximarse a las lógicas y dinámicas de la relación bilateral entre Colombia y Ecuador. El corte temporal propuesto tiene dos etapas fundamentales. La primera se desarrolla desde el inicio de la pos Guerra Fría, cuyo énfasis estaba dado en la política de integración comercial. La segunda etapa se define con

la implementación del Plan Colombia en 1999 y con las estrategias de combate colombianas frente al conflicto. Esta época tiene como protagonista a la figura del entonces presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, y su capacidad de ejercicio de poderes blandos y duros frente a la comunidad internacional, mientras que Ecuador se defiende frente a las olas de refugiados, las fumigaciones y el incremento de la violencia doméstica.

El capítulo final, el quinto, reconstruye los elementos fundamentales del evento crisis de la inteligencia ecuatoriana que es el ataque a Angostura. El objeto de análisis se centra en el sector de la inteligencia en Ecuador: ¿Cómo sus hipótesis de conflicto al mantenerse sobre las premisas clásicas de Guerra Fría no tuvieron la capacidad para anticipar un escenario como el que ocurrió? Por otra parte, por medio de este mismo caso se evidencia la forma en la que la inteligencia puede convertirse en una vulnerabilidad de la soberanía, no tanto territorial sino más bien de información frente a las agencias de inteligencia extranjeras y las negociaciones internacionales para el restablecimiento de las relaciones Ecuador-Colombia en las que se evidencia que más allá del objetivo colombiano las hipótesis de conflicto del Ecuador no se enmarcaban en los elementos políticos-estratégicos de los “ataques preventivos” de la política del presidente Uribe, la competencia entre agencias nacionales, la información filtrada por agencias extranjeras ni en la vulnerabilidad de la seguridad del Estado.

Esta última sección trata de establecer las variables claves del conflicto de la seguridad con el fin de lograr ubicarlas dentro del esquema interpretativo teórico propuesto, a fin de demostrar la indefensión que sufre la seguridad del Ecuador por una lectura anclada en las interpretaciones del neorrealismo de la Guerra Fría que priorizaba al actor “Estado” y a la soberanía territorial como elementos claves de la confrontación bélica. La investigación realizada intenta establecer un puente entre la teoría, el conflicto de la seguridad y la validez de la inteligencia como una instancia siempre presente dentro de la seguridad del Estado.

El esfuerzo principal de esta investigación es evidenciar a la inteligencia como una categoría dentro del debate de la seguridad mediante un modelo de análisis de variables priorizadas de acuerdo con

las distintas perspectivas teóricas de interpretación del conflicto de la seguridad, sobre todo desde las ópticas de la pos Guerra Fría. Este período permitió cuestionar la mirada positivista del neorrealismo de Waltz, que había dominado a las discusiones de la seguridad frente a los nuevos escenarios que mostraban amenazas de naturaleza no estatal. Entre los cambios más importantes de este período, es decir, la última década del siglo xx, se muestran nuevas maneras de acceso a la información por medio de la tecnología, así como el acceso libre a esta, lo cual plantea interrogantes sobre la relación de la inteligencia con la información y la seguridad del Estado.

La inteligencia toma una suprema importancia dentro de la seguridad del Estado desde el acceso, el manejo y la administración de la información, ya que la multiplicación de fuentes abiertas genera nuevas circunstancias de vulnerabilidad. Esas vulnerabilidades y amenazas son cambiantes desde la interpretación teórica que se realice alrededor del conflicto, ya sea desde una perspectiva positivista de interpretación o causal. Pero el conflicto sigue siendo una condición necesaria y fundamental del Estado, condición que es interpretada, resuelta y sintetizada en la instancia llamada inteligencia. Este trabajo intenta mostrar cómo la inteligencia es un concepto que se encuentra presente en toda discusión de la seguridad y que, dependiendo de la interpretación del conflicto, se configura su instancia institucional, estratégica y operativa en el Estado.

Con tales premisas se ha definido como preguntas centrales:

- ¿Cuál es el grado de la inteligencia en el proceso de toma de decisión de la seguridad del Estado?
- ¿Cuál es la concepción del conflicto de seguridad de acuerdo con la agenda de Ecuador?
- ¿Cómo la contraposición de interpretación respecto a las hipótesis de conflicto entre la agenda política y estratégica puede generar indefinición en la seguridad del Estado?

Para esto, se ha considerado al realismo, a la interdependencia compleja y al constructivismo como visiones fundamentales que explican el conflicto. Se ha tratado de resaltar cuáles son las categorías conceptuales que permiten la interpretación de la seguridad desde

estas miradas. Esta es la razón por la cual se propone un esquema explicativo de cómo es dimensionado e interpretado el conflicto de la seguridad por cada una de estas teorías: el dónde se ubica la inteligencia y cuál es su labor.

También es importante resaltar que estas entradas teóricas se han considerado las más importantes en razón de que debemos considerar como fundamental la teoría realista que prioriza como actor esencial de la seguridad al Estado. Esta a su vez incidió por medio de la doctrina de seguridad nacional en la conformación de las estructuras institucionales de los sectores de seguridad y en particular a los servicios de inteligencia en América Latina durante la Guerra Fría.

El realismo establece como método de análisis la identificación de las prioridades de la agenda de seguridad para resolución del conflicto que siempre se encuentra en la necesidad de la sobrevivencia estatal que se libra desde el escenario de la defensa de lo externo. Del mismo modo, establece la necesidad de identificar los actores involucrados en el escenario internacional que de una u otra manera inciden en el conflicto, para lo cual se ha considerado importante tener como estrategias de investigación a la documental, entendida como revisión bibliográfica teórica, material de hemeroteca y entrevistas a profundidad.

Otra teoría que será aplicada a esta investigación es el liberalismo mediante la interdependencia compleja, cuya metodología central de análisis se encuentra en las oportunidades y riesgos de alianzas. En razón del *impasse* diplomático entre Ecuador y Colombia en el año 2008, que fue procesado a la instancia de la Organización de Estados Americanos (OEA), se pretende analizarlo a la luz de las variables de esta teoría. Para eso se ha utilizado estrategias de revisión documental en el ámbito de publicaciones de prensa y entrevistas a profundidad a informantes claves que incluyen a la ministra de Relaciones Exteriores del Ecuador de la época, María Isabel Salvador Crespo, al embajador Alejandro Suárez, embajador de Ecuador ante Colombia, al doctor Ernesto Briones y al director regional de Seguridad Multidimensional de la OEA.

También se encuentran otras visiones teóricas fundamentales para esta investigación que son aquellas que se desarrollan al fin de la Guerra Fría, como el constructivismo, que establece nuevas esferas de conflicto que se transforman en amenazas y en categorías securitizables que deben ser resueltas por los sistemas de seguridad del Estado. Estos escenarios plantean una territorialidad distinta de las causas y efectos de los conflictos, actores no estatales y temas que pueden llegar a formar parte de las agendas de seguridad y que son incorporados desde sectores no estatales- institucionales.

Ya que el conflicto de la seguridad se explica desde la causalidad del mismo, se ha considerado utilizar como fuentes de análisis a los periódicos, documentos oficiales, demás publicaciones sobre el ataque de Angostura y entrevistas a profundidad, tales como la realizada a un analista de inteligencia de las Fuerzas Armadas del Ecuador, encargado de las relaciones bilaterales con Colombia, así como a académicos especialistas en institucionalidad y política bilateral entre Ecuador y Colombia.

El presente trabajo de investigación intenta ingresar dentro de los nuevos debates de la seguridad, planteando la posibilidad de considerar a la inteligencia como una categoría teórica en el escenario actual de fuentes abiertas, de información confidencial y de cuestionamiento de la seguridad del Estado frente a garantías ciudadanas.

CAPÍTULO PRIMERO

1. Conflictos y debates teóricos de la inteligencia

LA SEGURIDAD HA sido un aspecto de estudio constante dentro del ámbito de las relaciones internacionales; por lo general se la ha abordado desde la identificación de las distintas amenazas, vulnerabilidades y riesgos que podrían afectar al Estado. Si bien la seguridad es conatural a la naturaleza del Estado, la inteligencia ha sido una instancia presente dentro de toda organización político-administrativa que ha tenido como objetivo garantizar su permanencia.

A pesar de la íntima relación entre seguridad e inteligencia, esta última ha quedado excluida como objeto de estudio de las relaciones internacionales, ya sea por considerarla carente de rigurosidad científica, por su instancia institucional burocrática, o por su carácter operacional. Lo cierto es que se le ha reconocido, como una característica exclusiva, el manejo de información reservada y su naturaleza secreta.

El fin de la Guerra Fría no solo evidencia un cambio en el escenario internacional de una unipolaridad en la primera década hacia una multipolaridad en el nuevo siglo XXI, sino el apareamiento de nuevos debates teóricos que con más frecuencia incorporan a la tecnología y la información como un recurso de la seguridad del Estado. La discusión ya no se centra de forma exclusiva en su carácter operacional secreto sino más bien como aquella instancia que de ser transgredida produce una vulnerabilidad e indefensión de los Estados.

Tal vez una pregunta conceptual que puede ser respondida mediante la inteligencia es: ¿dónde el conflicto de la seguridad puede ser resuelto? El reto de aproximarse a la inteligencia desde la perspectiva del debate teórico se encuentra en considerar, como hipótesis de esta investigación, que si bien una de las perspectivas de la inteligencia es su oficio, su conceptualización se encuentra sobreentendida como una instancia determinante para la resolución del conflicto de la seguridad de los Estados. Por tal razón, se ha considerado importante abordar a la inteligencia desde los debates teóricos de las relaciones

internacionales y la seguridad del Estado. Cada aproximación teórica mantiene una interpretación sobre los elementos que configuran al conflicto de la seguridad, permitiendo establecer hipótesis de conflicto que configuran agendas emitidas desde los productos de la inteligencia. El presente capítulo intenta establecer la relación existente entre los debates teóricos de las relaciones internacionales, la seguridad y el conflicto con la inteligencia en la pos Guerra Fría desde tres ópticas: el realismo, la interdependencia compleja y el constructivismo.

1.1. La inteligencia y el conflicto de la seguridad

El concepto de inteligencia lleva consigo la idea de información, pero en realidad es un ámbito aún más amplio que el manejo de datos. Se trata de un proceso complejo que se inicia con la recolección de datos, el análisis y la entrega de un reportaje llamado “producto de Inteligencia” (Sims, 2005: 15). Este último surge como resultado de una interpretación que permita mostrar los elementos importantes frente a los riesgos, vulnerabilidades y amenazas a la seguridad del Estado para la toma de decisiones.

La inteligencia, a pesar de ser una herramienta siempre presente en la seguridad, se la ha mantenido como un aspecto ajeno al análisis teórico, debido a que se la ha considerado como un conjunto de saberes y acciones secretas, o una compleja trama de prácticas políticas reservadas, las que logran visibilizarse conforme a su acierto o error en la toma de decisiones, a pesar de ser un instrumento fundamental e indispensable para lograr la preservación, estabilidad y la sobrevivencia del Estado (Martini, 2004: 180).

Al considerarla una herramienta funcional a la seguridad, se la ha equiparado como una destreza tanto de interpretación como de tácticas, que mediante un uso intuitivo logran interpretar situaciones específicas, careciendo de la posibilidad de generar variables objetivas y comprobables como aquellas producidas por el proceso científico (Fry y Hochstein, 1994: 23), razón por la cual ha causado un debate por más de cincuenta años alrededor de su validez como disciplina científica o no. A pesar de esto, es indiscutible la relación existente entre las teorías de seguridad y las relaciones internacionales con la inteligencia (Phythian, 2009: 54).

La inteligencia puede ser considerada como un quehacer de la seguridad del Estado. Probablemente la aproximación más recurrida podría ser el análisis neoinstitucionalista que permite el estudio de los cambios de estructura institucional y los eventos políticos que influenciaron en ello (Hay, 2002: 14). Pero en realidad la pretensión de esta investigación es establecer cómo es la comprensión del conflicto para el Estado, desde la óptica de la seguridad; y cómo lo resuelve. Se trata de abordar el campo de la seguridad en el que logran confluir las amenazas tanto domésticas como externas.

Una primera aproximación a la relación seguridad e inteligencia plantea con claridad la comprensión de su ubicación como una etapa previa al decisor político cuyo objetivo es la recolección e interpretación de información para la elaboración de conocimiento que permita la seguridad del Estado y la estabilidad del poder político (Der Derian, 1994: 30). Aclaración fundamental que resalta el sentido eminentemente securitizador y estatal de la inteligencia, marcando una diferencia sustancial con el espionaje,¹ que, siendo una práctica antigua encargada de la recolección y la transmisión de la información, es de carácter no estatal y violatoria de la normatividad vigente.

En realidad este debate se centra en dos visiones fundamentales distintas. Aquella que mira el oficio y la que se refiere al concepto. Al parecer, el momento que existe una equiparación herrada entre el oficio y el concepto se produce una interpretación equivocada. El primero, como el cumplimiento del ciclo de inteligencia que no es más que un procedimiento por etapas que debe cumplir una relación existente entre datos, información, analista y producto final hasta el informar al tomador decisión (Marrin, 2009: 130). El segundo, como una instancia que se encuentra siempre presente en la identificación, prevención, desarticulación y enfrentamiento de amenazas, riesgos y vulnerabilidades que podrían devenir o vienen a conformar conflictos de la seguridad.

1 “Espionage is secretly and illegally gaining knowledge about the adversary for the sake of self-benefit”, in “Bram Champagne, The United Nations and Intelligence”. Thesis presented impartial completion of the requirements of the Certificate Training in United Nations Peace support operations. Recuperado el 14/1/2011 de <http://www.peaceopstraining.org/theses/champagne.pdf>.

El oficio, al responder a gestiones temporales, no podría ser objeto de relacionamientos con las categorías teóricas de la seguridad ni de las relaciones internacionales. Mientras que en el área conceptual, entendida como la instancia de identificación de probables o existentes conflictos de la seguridad, tendría elementos a ser considerados teóricamente. Razón por la cual, la hipótesis de este trabajo afirma que la inteligencia es la instancia en la que el conflicto de la seguridad es resuelto. Estos dos sentidos, el oficio y el concepto, se diferencian principalmente entre sí por cuatro argumentos que se sugiere en esta investigación.

El primero, el oficio se considera, idealmente, como una estructura compuesta por especialistas que realizan recolección y análisis de información de carácter reservado para la toma de decisión de la seguridad del Estado. Los productos realizados dependen tanto del criterio discrecional del tomador de decisión como de quienes lideran las comunidades de inteligencia. Lo cual le convierte en un quehacer cambiante y que atiende a coyunturas (Marrin, 2009: 133); mientras que el concepto de inteligencia se encuentra presente en la seguridad del Estado como una instancia explicativa de la situación que estructura el conflicto (Handel, 2005: 261). Si bien los tomadores de decisión y los miembros de las comunidades de inteligencia pueden ser temporales, así como los asuntos examinados, la inteligencia como etapa de la seguridad del Estado siempre se encuentra en la identificación de posibles conflictos y estableciendo estrategias para superarlos.

Como segundo argumento, el oficio generalmente está dimensionado por medio del procedimiento o modelos de análisis que son empleados para identificar, prevenir o desarticular una amenaza. El modelo más conocido es el ciclo de inteligencia, que trata de establecer pasos y determinar posibles variables de hipótesis de conflicto que permitan evaluar una decisión tomada o que pueda proyectar un escenario posible respondiendo a una situación puntual (Handel, 2005: 262). La ciencia tiene un método para generar conocimiento que no dista mucho del utilizado por la inteligencia pero su diferencia radica en el carácter temporal, coyuntural y cambiante para interpretar el desarrollo de los posibles elementos del ciclo (Phythian, 2009:

55). Mediante esta práctica, evidentemente, no se logra establecer patrones repetitivos que generen leyes de comportamiento, objetivos y comprobables que le otorguen características de rigurosidad científica, pero el concepto de inteligencia se encuentra presente en la seguridad del Estado como el ámbito en el que se establecen hipótesis de conflicto reconociendo amenazas, riesgos e identificando vulnerabilidades del Estado que configuran agendas de seguridad.

El siguiente argumento es sobre la información. El oficio tiene como elementos sustanciales para su existencia a la información, que puede provenir de fuentes abiertas o cerradas que son receptadas de manera secreta por tratarse de temas de seguridad nacional. Sin los insumos “información” y “secreto” el análisis para la realización de los productos para la toma de decisión no podría cumplir su objetivo (Kahn, 2009: 4-6; Lowenthal, 2009: 2). En la actualidad, frente a la revolución de la información que ha permitido mediante el uso de tecnologías la posibilidad de lograr canales innumerables a su acceso, se ha considerado que una de las mayores vulnerabilidades que enfrentan los Estados es competir con la capacidad que adquieren varios actores no estatales y organizaciones que pueden entrar a su información sensible (Wark, 2005: 3). Dicha vulnerabilidad, más que en los datos que se pueden obtener, es sobre el concepto y la función misma que tiene la inteligencia: al tener como misión la anticipación sobre la posibilidad de conflicto, establece una relación de poder de ese Estado con los otros actores del escenario internacional (Phythian, 2009: 60). Si la inteligencia de un Estado es violada, este queda en indefensión a merced de cualquier amenaza por la exposición de sus vulnerabilidades, más allá de que pueda difundirse una información u otra.

Por último, el cuarto argumento se refiere a que el oficio resalta la importancia de lograr, mediante la institucionalidad de los servicios, productos que consten de datos veraces y estrategias efectivas para prevenir, desarticular o enfrentar posibles alertas de conflictos. El gran peligro de un incorrecto desempeño de las comunidades son las fallas de inteligencia que son evidenciadas por sus impactos visibles en la seguridad del Estado que, por lo general, devienen en cambios institucionales del sector de la inteligencia (Wark, 1994: 5). Para el

concepto la discusión trascendental no radica en la capacidad o no de lograr un desempeño efectivo y eficiente (Phythian, 2009: 62). Se enfoca en poder establecer una relación entre las categorías teóricas de la seguridad y la justificación de su existencia. En otras palabras, de qué manera la inteligencia se ha mantenido como una herramienta de la seguridad del Estado más allá de sus aciertos o sus errores y su explicación en los presupuestos del conflicto de la seguridad desde las distintas perspectivas teóricas.

La inteligencia siempre es un sector que es cuidado y custodiado por los Estados. De alguna manera, se lo percibe como una instancia secreta y de poder dentro del sector de la seguridad (Wark, 1994: 3). Al tener como misión conocer y adelantarse frente a posibles conflictos genera una ventaja ya sea sobre otros Estados o sobre su seguridad pública (Phythian, 2009: 60) que lo convierte en una instancia en la que la seguridad se mantiene. Para los realistas ofensivos, por ejemplo, la inteligencia está íntimamente ligada con la seguridad, ya que sus variables principales² dependen de ella para la sobrevivencia del Estado. Pero si bien se la ubica en seguridad, es encubierta, llena de evidencias empíricas y prácticas, muy poco se ha teorizado sobre su concepto en el conflicto de la seguridad y más bien se ha dado paso al análisis histórico sobre el cómo se ha dado la interpretación y aplicación del producto de inteligencia (Scott y Hughes, 2008: 17). En realidad se encuentra en el corazón del proceso de la seguridad, en un estado previo al tomador de decisión; de esta dependerá la posibilidad de establecer variables anticipadas a los posibles conflictos que se derivarían en agendas que contienen los temas de interés securitario del Estado (Fisher y Johnston, 2008: 93), los mismos que se caracterizan por su aspecto dinámico y cambiante conforme a los escenarios políticos e internacionales de cada Estado.

2 Según John Mearsheimer, las siguientes variables dependen de la relación seguridad-Inteligencia: las grandes potencias son los actores importantes en el sistema anárquico internacional, todos los Estados poseen capacidades militares, las intenciones entre Estados nunca son claramente descifrables, el objetivo principal de los Estados es la sobrevivencia y los Estados son actores racionales (Phythian, 2009: 58).

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia.

Durante la Guerra Fría, la inteligencia adquirió una figura mítica de confrontación entre las dos grandes potencias. Ante la posibilidad de un enfrentamiento nuclear que pusiera en riesgo la paz mundial, la inteligencia se convirtió sobre todo en la instancia mítica, táctica de desarticulación de este conflicto de corte realista, así como en una táctica de continuación de la guerra (James Der Derian, 1994: 31), en la que la tecnología era prácticamente privativa de los servicios y de escaso acceso por fuentes no estatales (Wark, 2008: 2). La pos Guerra Fría mostró que no solo se trataba de un ámbito en el que se priorizaba el escenario internacional de la seguridad, sino que la aparición de nuevas amenazas de tipo transnacional y provenientes de actores no estatales habían configurado situaciones que envolvían tanto a lo doméstico como a lo externo. Finalmente, los ataques terroristas del 9 de septiembre de 2001 en Estados Unidos mostraron la necesidad de dimensionar a la inteligencia en la era de la información, de la tecnología y del libre acceso a las fuentes abiertas, ya que su función de identificar y anticiparse frente a las consecuencias de una amenaza no se dio (Wark, 2008: 6).

Pero a pesar de que los elementos de las amenazas pueden reconfigurarse de acuerdo con los contextos históricos, e incluso existiendo aciertos y fallas, los sistemas de seguridad del Estado no han logrado prescindir de ella. Por el contrario, la intensión sigue siendo fortalecerla y constantemente actualizarla; la inteligencia sigue siendo la etapa de la seguridad en la que las certezas se construyen frente a la incertidumbre del conflicto mediante la prevención, identificación, análisis y resolución de las amenazas (Phythian, 2009: 58), garantizando de esta manera la seguridad del Estado.

Si bien parecería que existe una relación lógica, no resulta evidente cómo ubicar a la inteligencia dentro de los distintos ángulos conceptuales de las teorías de relaciones internacionales. Para lo cual, esta investigación propone ciertas relaciones que se encuentran siempre presentes en los conflictos de la seguridad y que cambian de acuerdo con el área de énfasis que cada planteamiento teórico tiene. Para eso se considera que es necesario establecer dos etapas en el conflicto de la seguridad.

La primera etapa consiste en su identificación y la segunda en la configuración de agendas para la toma de decisión. Ya sea que el contenido de los contextos históricos sean distintos o las prioridades de agenda cambien, estas dos etapas se encuentran articuladas lógicamente entre sí. La principal diferencia entre estas es que la primera se realiza de manera silenciosa, secreta y revestida de toda confidencialidad respecto a la información con la que se cuenta. En esta etapa se realiza una estimación sobre lo que implica el conflicto, sus condiciones, actores y alcances mediante la inteligencia (Handel, 2005: 261). Mientras que la segunda se caracteriza por tener un posicionamiento más público y que se encuentra determinado por el valor que el tomador de decisión da a los productos de inteligencia. Esto a su vez, de manera ideal, se reflejaría en una agenda que contenga política pública que refleje los intereses que moldean la seguridad tanto exterior como doméstica (Marrin, 2009: 144.)

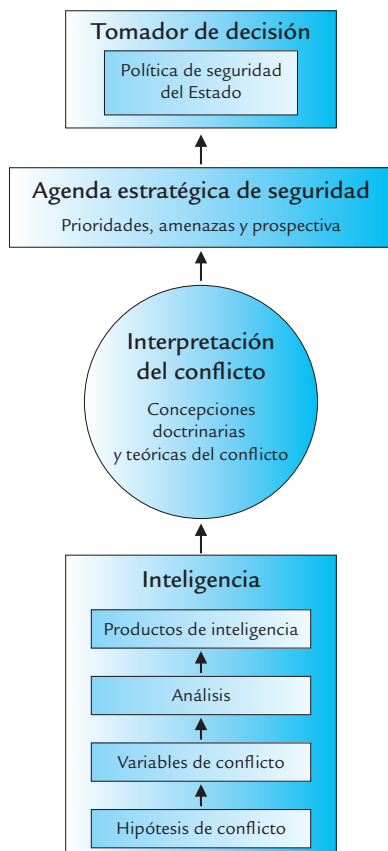
En la primera etapa, la inteligencia parte de la posibilidad de la existencia de un conflicto mediante la propuesta de variables que deben propender a delinear, de manera objetiva, lo que podría configurarlo. En el caso de esta investigación, no interesa adentrarse en las

técnicas, riesgos o aciertos de la implementación de modelos de análisis sino en cómo estas variables dependen de la visión teórica de las relaciones internacionales para ser configuradas. Así, por ejemplo, durante la Guerra Fría la visión realista de la seguridad nacional para los Estados Unidos delineaba amenazas configuradas por el enemigo comunista, ya sea como una posibilidad externa contra la soberanía o interna como la subversión (Wark, 2005: 3). Estas se enmarcan en las categorías teóricas de la anarquía, autoayuda, sobrevivencia, soberanía y el enfrentamiento militar. Si bien estas variables pueden estar determinadas por elementos objetivos del contexto histórico, las categorías serán siempre las mismas para el realismo. De igual manera, en la identificación del conflicto de la seguridad para cada teoría deben aplicarse las mismas categorías de análisis a toda alerta u evento.

De esta identificación se logra configurar la hipótesis de conflicto y su posible anticipación y desarticulación. Este producto de inteligencia debe ser presentado al tomador de decisión, quien, a su vez, dependiendo de su criterio de priorización, identifica temas que pueden conformar agendas estratégicas a largo plazo y otros que son aspectos coyunturales de poco impacto. Las agendas estratégicas generalmente son visibilizadas por los Estados mediante documentos de política pública que establezcan sus objetivos en la seguridad tanto doméstica como externa (Marrin, 2009: 135). No así alertas y situaciones del momento que pueden ser resueltas gracias a la inteligencia, sin que ello signifique un lineamiento de política pública a mediano o largo plazo.

La inteligencia, entonces, logra establecer intereses de seguridad del Estado que se reflejan en agendas que su vez son delineadas por el tomador de decisión. De existir contraposición entre la identificación de alertas y amenazas de la inteligencia y la agenda de seguridad, puede notarse falta de capacidad en el planteamiento de estrategias de anticipación para la desarticulación del conflicto, con lo cual podría darse situaciones de indefensión del Estado (Lowenthal, 2009: 181); generalmente esto ocurre como fallas que son reconfiguradas por cambios institucionales.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia.

En las secciones siguientes de este capítulo serán explicados los debates teóricos más importantes de la pos Guerra Fría, como son: el realismo, la interdependencia compleja y el constructivismo, todas estas como teorías de las relaciones internacionales, a fin de lograr graficar cómo los elementos del conflicto de la seguridad de cada una de dichas teorías se mantienen a pesar de los escenarios cambiantes; además de lograr establecer el vínculo entre la interpretación del conflicto de la seguridad teórica y la articulación de la inteligencia con la misma. De igual manera este mismo modelo se aplicará a la interpretación del ataque a Angostura.

1.2. El realismo: la sobrevivencia del Estado desde la periferia

Sin lugar a dudas, la teoría realista de las relaciones internacionales es la visión más tradicional de análisis de la seguridad de los Estados. Esta aproximación teórica mantiene una clara validez científica que permite interpretar la relación seguridad y conflicto. De esta manera, la seguridad adquiere su categoría de estudio en la dimensión de la guerra en el sistema internacional, entendiendo que esta es la ausencia de guerra o la confrontación entre las unidades legítimas.

Dicha visión teórica reconoce como actor preponderante de la seguridad a los Estados dentro de un entorno anárquico.³ Esta legitimidad de las unidades está dada por el reconocimiento de soberanía entre ellos mismos que los convierten en sujetos de guerra o de negociación (Waltz, 1998: 165). Por eso la condición primaria de todo Estado es su sobrevivencia en el sistema internacional mediante estrategias militares de defensa.

La seguridad, bajo estas perspectiva, esta dimensionada en un doble papel: uno externo y otro interno o doméstico. El primero es el campo de la seguridad realista, ya que en última instancia es en el sistema internacional en el cual las unidades pueden ser deslegitimadas. La seguridad doméstica, por su parte, mantiene un papel de procesamiento interno que debe estar subordinado y orientado hacia los intereses externos (Waltz, 2001: 159-186).

El sistema internacional, de esta manera, se encuentra autorregulado por las capacidades militares de los Estados (Waltz, 1988: 169); en otras palabras, la hegemonía entre Estados se mide por su posibilidad de defensa, la que genera un sistema de autoayuda entre las unidades, logrando escenarios de unipolaridad, multipolaridad o bipolaridad, dependiendo del balance de poder entre las fuerzas militares de estos actores. Este es el fundamento por el cual la teoría realista considera que las agendas⁴ de los Estados siempre se encuentran encabezadas por los intereses militares y subordinan a los económicos o sociales a su estrategias.

3 Anarquía entendida como la ausencia de un gobierno internacional.

4 Se denomina agenda en relaciones internacionales al instrumento que contiene los aspectos de interés de un actor internacional.

El conflicto para el realismo se encuentra presente de modo constante por la carrera que todo Estado tiene para su sobrevivencia, expresada mediante una competencia por la hegemonía en el escenario internacional. Esta a su vez debe ser entendida como la posibilidad de un enfrentamiento bélico o la ganancia de unas fuerzas sobre otras en términos militares (*ibid.*: 167). El ejemplo histórico más claro de este conflicto fue la Guerra Fría. Las dos potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, iniciaron una carrera armamentista con la amenaza de enfrentamiento mundial que no se produjo pero que como resultado obtuvo un balance de poder bipolar.

La dimensión del conflicto realista atraviesa por dos características fundamentales: la soberanía y la inalienabilidad territorialidad, las cuales pueden ser ejercidas exclusivamente por la legitimidad en el escenario internacional de los Estados (Ayoob, 2007: 100). Lo que significa, una vez más, que los protagonistas exclusivos del escenario de la seguridad internacional son los Estados; no se logra considerar la existencia de actores no estatales como protagonistas de la seguridad.

Al finalizar la Guerra Fría, el escenario mostró un creciente unipolaridad liderada por los Estados Unidos como una superpotencia. La ventaja militar de este país sobre el resto de mundo lo convirtió en una superpotencia militar mediante muestras de poderío, como fue la guerra contra Irak a inicios de la década de 1990. A pesar de eso, los nuevos escenarios de violencia e inseguridad mostraban conflictos poco usuales hasta la época, ya que se trataba de la configuración de nuevas amenazas de carácter transnacional, de origen doméstico pero de impacto internacional y originadas en actores no estatales.

Esta primera década de la pos Guerra Fría plantea un nuevo ángulo de interpretación del conflicto desde los Estados débiles y fallidos mediante el realismo subalterno. Si bien parte de la aplicación de las categorías conceptuales del realismo y neorrealismo clásico, su innovación radica en la interpretación de la seguridad desde aquellos Estados considerados periféricos que logran influir en el escenario internacional mundial.

Para el realismo periférico, es importante considerar que los conflictos de la seguridad pos Guerra Fría tienen una ubicación

preeminentemente en territorios poscoloniales y en esferas intraestatales, por lo cual la división clásica entre las agendas domésticas y externas es más difusa. El conflicto clásico de confrontación entre Estados con más frecuencia va perdiendo su importancia frente a las amenazas intra Estado que se proyecta hacia lo transnacional (Ayoob, 2007: 95).

A pesar del reconocimiento de una nueva óptica de análisis de la seguridad, los actores principales siguen siendo estatales. La diferencia entre el realismo clásico y el subalterno radica en la caracterización que comparten estos Estados como escenarios de conflictos civiles y domésticos con repercusiones internacionales. El mayor énfasis se le otorga a su carácter poscolonial y a su evidente debilidad en la consolidación institucional, de esta característica podría desprenderse la calidad de Estado débil o como una entidad “fallida” (*ibid.*:104).

Los Estados débiles comparten condiciones similares (*ibid.*: 96). Estos mantienen conflictos territoriales por disputas limítrofes; su organización normativa y legislativa es poco estable. Si bien mantienen un organicidad jurídica, la irregularidad alrededor de su cumplimiento los hace presa de procesos de corrupción con pocas garantías civiles. Además, por lo general, sus economías son pequeñas y en crisis (Acharya, 1997: 302), debido a que dependen de actividades extractivistas de recursos naturales de alto valor que son explotadas por medio de empresas extranjeras, logrando un gran deterioro de las condiciones ambientales. Estas, a su vez, condicionan de alguna manera el manejo tanto social como ambiental, económico y político de dichos Estados.

Tal inestabilidad por falta de cohesión interna, más los condicionamientos de las agendas de los actores extranjeros, genera alta conflictividad en estos Estados que intentan que sea procesada por medio de la cooperación internacional y misiones de paz (*ibid.*). A su vez, de alguna manera estas situaciones logran trascender sus fronteras, convirtiéndose en amenazas para sus vecinos (Ayoob, 2007: 96). Un extremo de eso son los llamados “Estados fallidos”, que logra traducirse en la incapacidad de la institucionalidad estatal de procesar la conflictividad doméstica y lograr generar un orden dado por bandas y organizaciones criminales que reemplazan las garantías estatales

por servicios de seguridad ciudadana alrededor de la lealtad, el pago económico y una guerra sin cuartel interna (*ibid.*: 105).

Durante la Guerra Fría, al existir dos grandes potencias tutelares, la importancia interna de los niveles de conflictividad de los países periféricos no lograba que estos sean considerados como amenazas a la seguridad internacional. De alguna manera se lograba controlarlos desde la perspectiva de su ámbito de dependencia y las lealtades que se lograban construir en esta lógica (*ibid.*: 108).

A esta visión, más centrada en la conflictividad y violencia, se complementa aquella desarrollada por el argentino Carlos Escudé, quien aborda “lo periférico” desde la relación de poder y asimetría de los Estados en el escenario internacional. Dicho autor instauro como núcleo de caracterización de “lo central” a los miembros permanentes con veto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las “superpotencias económicas”, estableciendo en la periferia a todo actor que no se encuentra en este entorno. Una característica importante es la inclusión de países de economías grandes, medianas y, por supuesto, las subdesarrolladas dentro de la periferia (Escudé, 2012: 14).

Para Escudé, el realismo periférico se fundamenta en la “libertad de maniobra internacional”, lo cual resalta varias condiciones que caracterizan al escenario internacional. En primer lugar, se encuentra la soberanía tanto territorial como de capacidad de decisión que brindan legitimidad a los Estados. Pero la capacidad de condicionamiento tanto de imponer, ceder y negociar es la que ha generado el discurso inclusive teórico desde la hegemonía (Booth, 1997: 332). El débil ha tenido que adaptarse a estas consideraciones, generando agendas reactivas frente a temas de interés de las potencias (Escudé, 1990: 3).

La discusión más importante frente al realismo clásico estadounidense y la propuesta de una abordaje teórico desde la periferia radica en la confrontación entre la calidad normativa que homogeniza a los Estados y a su “ausencia relativa de poder, y las consecuencias de esta impotencia para la estrategia y la táctica de la política exterior” (*ibid.*: 10). Su argumento se basa en la misma suscripción del Acta de Constitución de las Naciones Unidas que si bien determina el derecho de un país a un voto, el establecimiento de una instancia como el Consejo de

Seguridad de Naciones Unidas, en el que pocos Estados tienen calidad de veto y otros no, prueba la preposición “falaz” de Waltz sobre la misma calidad de los Estados en el concierto internacional (*ibid.*: 12).

Por lo cual, cuestiona la legitimidad de considerar al Estado como un actor principal de las relaciones internacionales, ya que prioriza más bien un análisis desde lo doméstico, como el bienestar de la población de un Estado frente a los intereses hegemónicos impuestos como temas de agenda desde los países fuertes hacia los débiles. En otras palabras, la política internacional no se orienta solo a la supervivencia del Estado sino más bien a mirarla hacia una visión “ciudadano-céntrica”⁵ (*ibid.*: 22) que contrasta la concepción “Estado-céntrica” propagada desde la visión realista y hegemónica. De la misma manera, cuestiona la necesidad del poder, la búsqueda de seguridad militar, los objetivos ideológicos y religiosos, y la preeminencia económica como intereses compartidos por todos los Estados.

La ausencia del equilibrio de poder de la Guerra Fría permitió evidenciar más allá de aquellos hechos fácticos de conflictividad en países periféricos, las actitudes reactivas desde los países débiles a los temas de agenda internacional en la década de 1990. Ante lo cual algunos de ellos, sobre todo aquellos de la región andina, se configuraban como posibles Estados fallidos por su grado de violencia interna, debilidad política e institucionalidad, redes transnacional de delincuencia, refugio y migración forzosa (Sachs, 2001: 187).

Las cumbres presidenciales se convirtieron en la herramienta para establecer una agenda regional que permitiera promover estos dos aspectos. En el caso de la democracia, la Declaración de Santiago de 1991 posicionó a la OEA como el árbitro regional para mantenerla. De allí que si uno de los países miembros violaría este principio el resto de Estados se convertirían en custodios de la misma. A pesar de eso, Ecuador se convirtió en uno de los países de mayor fragilidad institucional, varios golpes de Estado, escándalos de corrupción y movilizaciones sociales (*ibid.*:190), además de un conflicto territorial de más de un siglo con Perú.

5 Para Escudé, lo “lo ciudadano-céntrico” plantea una nueva racionalidad que evalúa el impacto de las decisiones en temas internacionales sobre la ciudadanía de un Estado. La ciudadanía está equiparada al concepto nación y se realiza una constante diferenciación sobre las élites.

The Santiago resolutions were path breaking in two ways: first, they obligated hemisphere governments to take action against violations of the democratic order anywhere in the region; second, such action was to be triggered solely by events within a country regardless of international repercussions (Kalveren, 2001: 127).

Tanto la Declaración de Cartagena (1990) como la de San Antonio (1992) de presidentes andinos, lograron incorporar como un tema prioritario para esta región el combate al narcotráfico. Perú, Colombia y Bolivia se convirtieron en los países con mayor alerta sobre la problemática. Pero, sin lugar a dudas, el tema que marcó la agenda internacional, sobre todo latinoamericana, de la última década del siglo xx fue la consolidación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que fue proyectada para ser concretada en el año 2005. Esta iniciativa, presentada por el presidente Bush en 1990, condicionaba a los países el acceso a los mercados de acuerdo con las acciones domésticas que impulsaran procesos de integración regional para el desarrollo del libre comercio, la cultura de la democracia, la privatización de servicios públicos y el desarrollo del mercado (Barreiro, 2002: 234).

1.3. Siglo xxi: ¿soberanía territorial, fuerza militar o información?

La primera década del siglo xxi, por su parte, con el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, reorientó las consideraciones alrededor de la defensa y la seguridad. Lo cual enfrentaba una débil diferenciación entre lo doméstico y lo externo, un cuestionamiento sobre la preeminencia de los Estados como actores exclusivos del conflicto internacional frente a aquellos de origen no estatal, organizaciones de alcance con redes transnacionales en contraste con la asumida victoria de la democracia liberal en la década pasada (Wolff, 2005: 3). El realismo clásico enfrentó un cuestionamiento sobre sus proposiciones teóricas que no lograban explicar el gran impacto doméstico de un ataque terrorista en suelo estadounidense.

A pesar de estas discusiones, el realismo mantuvo sus presupuestos de la anarquía del sistema y la sobrevivencia de los Estados como una condición fundamental en el escenario internacional. Frente a

estos debates, que entienden un debilitamiento de la seguridad en términos militares, netamente estatales y una difícil diferenciación entre las agendas domésticas de las externas; el realismo afirma que el sistema internacional es una variable dependiente de los distintos grados de poder de los Estados (Waltz, 2009: 28).

El principal argumento del realismo en la pos Guerra Fría es explicado por medio de un cambio en el balance de poder. La unipolaridad ha conformado un poder relativo en todas las áreas de la potencia predominante, excepto en su fuerza militar, lo cual debilita y afecta a su estructura misma. El sistema internacional tiende por sí mismo a un equilibrio de fuerzas, las cuales van a tener que mostrar su presencia en cualquier momento (*ibid.*: 29). Por eso, Estados Unidos, como superpotencia, debe actuar de manera unilateral en temas de seguridad, ya que se encuentra debilitado como un actor con la capacidad de incidir en los temas de agenda de los Estados pequeños y débiles que se han reagrupado alrededor de centros medianos con los cuales comparten aspectos económicos, sociales y de otra índole. La falta de polo de balance que enfrente a la superpotencia en términos militares ha relativizado las estrategias de negociación política frente al uso de la fuerza militar de Estados Unidos (Fukuyama, 2009: 227).

Un aspecto importante de cambio resaltado por el debate realista en la pos Guerra Fría es el uso de tecnología hacia el acceso a la información. Frente a eso se afirma que se trata de un verdadero cambio, pues tradicionalmente estas eran áreas de desarrollo y uso exclusivo de los Estados fuertes. En este contexto consiguen insertarse amenazas como el terrorismo, que gracias a la gran accesibilidad de fuentes abiertas de información y tecnología han podido lograr acciones de gran impacto (Waltz, 2009: 33). La información al alcance de todos ha logrado ser casi la única posibilidad de incidencia mundial para los actores estatales débiles que mediante redes tecnológicas pueden lograr campos de negociación con países fuertes. La instancia de la información reservada de los Estados se convierte en un bien que se debe proteger por la articulación de los sistemas de inteligencia (Fukuyama, 2009: 330).

El realismo, en su afán de interpretación de los nuevos conflictos, asegura que las organizaciones terroristas y sus acciones se encuentran de alguna manera vinculadas con la política de Estado de su

país de origen (Waltz, 2009: 33), como lo muestra la Doctrina de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, de septiembre del 2002, que incorpora el principio de “respuesta preventiva”, que puede ser traducido como la posibilidad de desarticular la alerta o amenaza de ataque por parte de actores no estatales de carácter terrorista mediante el uso unilateral de estrategias militares de combate por parte del Estado que se considera en riesgo (Fukuyama, 2009: 331). Tanto Afganistán como la Operación Fénix de Colombia son ejemplos de la aplicación de dicha doctrina.

La delgada línea que parece existir entre lo doméstico y lo externo como consecuencia de lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York propició la discusión alrededor de conceptos como la soberanía territorial y la seguridad nacional. Al parecer, la vulnerabilidad de Estados Unidos se mostró en un ámbito doméstico como resultado de una acción no estatal pero vulnerabilizó a todo el Estado al margen de las consideraciones territoriales (*ibid.*: 330).

En términos estrictamente realistas, dicho ataque no puede ser concebido fuera de la esfera entre Estados. Por eso se relativiza en la autonomía de las agendas de los actores no estatales así como en la transnacionalidad de sus acciones mediante su encadenamiento a Estados fallidos. Aún se considera a los Estados como los actores principales de las relaciones internacionales y a su poderío militar. Su aplicación a fenómenos como el terrorismo es explicada mediante la diferenciación entre los Estados fuertes que desarrollan armas de destrucción masiva y alta tecnología, frente a aquellas convencionales que generalmente son usadas por países débiles u organizaciones terroristas (Waltz, 2009: 34).

A pesar del esfuerzo teórico de adecuar sus premisas a la interpretación del nuevo escenario de la seguridad internacional, las mayores críticas alrededor de esto han sido el mantener una visión del conflicto que no se ajusta a los actores no estatales y a que aún se considera como una variable fundamental de seguridad a la defensa militar. En la pos Guerra Fría los escenarios de la seguridad no lograban configurarse alrededor de las estrategias militares como solución a las nuevas amenazas cuyas repercusiones son de carácter doméstico, como es el caso del terrorismo o el crimen organizado (Zartman, 2009: 247).

El conflicto de la seguridad desde la perspectiva realista, ya sea periférica o clásica, mantiene como proposición central el poder, la sobrevivencia de los Estados y las capacidades militares. El poder, entendido como mayor o menor capacidad de toma de decisión e imposición en la configuración de la estructura de temas de agenda internacional entre los Estados (Hay, 2002: 173-174). En el caso de la teoría realista, tal potestad puede ser ejercida por aquellos actores estatales en el sistema que mantienen un poderío militar sobre los otros. La sobrevivencia se encuentra fundamentada en la legitimidad del Estado-nación clásica que logra, en el concierto internacional por su organización político-institucional, basada en una territorialidad soberana y una capacidad racional, la priorización de sus intereses nacionales (Wight, 1992: 111). A esto, el juego en el concierto internacional para balancear el poder, al igual que el mercado, radica en una autorregulación mediante las capacidades militares de sus actores, las mismas que logran mostrarse mediante agendas internacionales que priorizan temas subordinados a la seguridad militar.

Si bien la Guerra Fría fue explicada claramente por medio de un equilibrio de fuerzas mediante el balance de poder y un orden internacional que estaba bajo la preeminencia de dos grandes potencias, la pos Guerra Fría ha representado un reto en la comprensión de las nuevas amenazas que configuran escenarios con vulnerabilidad alrededor de la transnacionalidad. Esto cuestiona las nociones clásicas de la soberanía, actores no estatales que causan impacto internacional, la tecnología y la información como una herramienta fundamental del poder.

1.4. El conflicto del realismo y la inteligencia

La instancia del conflicto como categoría de análisis de la seguridad del Estado muy poco ha incorporado el debate alrededor de la inteligencia. Esta última entendida como un objeto de estudio en la resolución de las amenazas y vulnerabilidades. Por el contrario, la inteligencia se ha mantenido como un conjunto de destrezas, interpretaciones y acciones de carácter secreto, cuyo objeto tanto político como estratégico es la capacidad de prevenir, mitigar o acertar en la toma de decisiones de ciertos niveles de riesgo, crisis o vulnerabilidades; aspectos importantes en la sobrevivencia y estabilidad del Estado (Martini, 2004: 180).

A pesar de la íntima relación entre seguridad e inteligencia, esta última ha quedado excluida como objeto de estudio de las relaciones internacionales, ya sea por considerarle un aspecto burocrático de la seguridad que logra indexarse al aparataje público como cualquier otra dependencia, o por su carácter funcional para la toma de decisiones (Dupont, 2008: 23). Lo cierto es que se le ha reconocido como características exclusivas el manejo de información reservada y su naturaleza secreta.

La seguridad de un Estado, para el realismo, se basa sobre la inseguridad de otro (Wight, 1992: 114). Para esta teoría, el poder se manifiesta en la identificación de vulnerabilidades y en la posibilidad de desarticular las amenazas mediante la estructuración de agendas que contienen la priorización de intereses nacionales de cada Estado que siempre se encuentra liderado por los de carácter militar. El conflicto se encuentra presente siempre en el escenario internacional por la naturaleza del poder en sí mismo y la competencia entre los actores estatales. Se trata de un juego en el que constantemente se encuentra la imposición de los intereses del fuerte sobre los otros; lo que propicia un escenario constantemente asimétrico y hegemónico dominado por la posibilidad de violar la soberanía y la sobrevivencia de los Estados (Booth, 2007: 34).

Esas vulnerabilidades y amenazas logran conformar una agenda de seguridad, para lo cual, la inteligencia se convierte en una instancia fundamental que se configura como el nivel en el que se identifica objetivos, amenazas y vulnerabilidades para conformar los intereses nacionales expresados en la seguridad nacional. Pero si bien se establecen cuáles son los parámetros de la seguridad de un Estado, aún más importante es considerarla como una etapa del conflicto que permite un ejercicio de poder que se expresa mediante la anticipación a la amenaza por medio de la información (Phythian, 2009: 59) que se traduce en mayor seguridad para aquellos Estados que poseen sistemas de inteligencia más eficientes.

Esta visión clásica y ortodoxa de la seguridad, como el realismo, consideraría que la inteligencia deberá responder a una agenda que priorice estrategias para la sobrevivencia del Estado en relación con su defensa externa (Waltz, 1959: 160), ya que la misma naturaleza competitiva de los Estados por defender su soberanía hace que se establezcan relaciones de poder en el escenario anárquico internacional

que están determinadas por las capacidades de defensa⁶ que hayan desarrollado. Esta visión segmenta al Estado en dos esferas: una doméstica y otra exterior, siendo esta última el objeto de la seguridad estatal subordinando a la primera a su agenda. Visión que posiciona a los “intereses nacionales” como objetivo del sistema de seguridad y, en consecuencia, a la inteligencia, ya que esta debe establecer pautas para la seguridad nacional del Estado (Warner, 2009: 6).

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia.

6 Para la teoría realista, el conflicto en términos de defensa se resuelve desde la instancia de la capacidad militar de un país y la diplomacia, ambas herramientas de negociación internacional.

1.5. La interdependencia compleja de la pos Guerra Fría

La Guerra Fría estuvo dominada por la explicación realista de la seguridad. El balance de poder que se desprendía de la amenaza de un enfrentamiento bélico mundial entre dos grandes potencias lo ubicó como el discurso dominante teórico. Posiciones distintas como las liberales, entre esas la interdependencia compleja, tuvieron muy poca posibilidad de lograr una preeminencia en el análisis de las relaciones internacionales. Para los inicios de la década de 1990 el escenario mundial había cambiado dramáticamente.

La caída simbólica del muro de Berlín mostraba el triunfo de los valores liberales como la democracia y el libre comercio sobre cualquier otro modelo político. En aquel momento los presupuestos teóricos como la cooperación, el fortalecimiento de los foros internacionales en los cuales cada Estado es un voto y el desarrollo de complementariedades comerciales, se convirtieron en la discusión que enfrentaría el fin de una época y los desafíos de una nueva.

Durante la Guerra Fría, la interdependencia compleja había sido estructurada como una propuesta teórica de cuestionamiento hacia el realismo. Si bien coincidían en reconocer que el escenario internacional es anárquico, también estableció tres principios básicos de crítica al mismo por medio de los cuales construyó su propuesta. El primero es la afirmación de que los actores preponderantes del sistema internacional son exclusivamente los Estados legítimamente reconocidos. Un segundo, exponía la fuerza como la herramienta que regula el poder. Y, finalmente, el tercero, debatía sobre las agendas de los Estados que están elaboradas en una lógica de subordinación al tema de seguridad y defensa que lideran los intereses nacionales (Keohane y Nye, 1989: 40).

La interdependencia parte de considerar que las relaciones internacionales no son un campo exclusivo de los Estados ni que su principal quehacer se desarrolla en el ámbito militar y de la seguridad; se trata de dimensionar el poder con características globales (Keohane y Nye, 1989: 50), lo cual presupone la existencia de actores de tipo privado o no gubernamental que junto con los Estados enfrentan condiciones de vulnerabilidad y sensibilidad en aspectos que rebasan

la seguridad y la defensa pero que con frecuencia son del ámbito de la economía y el comercio.

Así, el poder de los actores en la negociación dependerá de estas dos dimensiones. Por una parte, la vulnerabilidad como una condición de desventaja inherente a cada actor, ya sea estatal o no gubernamental, que puede causar costos. Todos los actores poseen condiciones de vulnerabilidad constante por sus características constitutivas en áreas distintas y no solo en la seguridad. Mientras que la sensibilidad es una condición adquirida en razón de aspectos ajenos a sus capacidades, que son producidas por eventos y actores externos que causan pérdidas que afectan al actor (Keohane y Nye, 1989: 75). Estos aspectos se manifiestan alrededor de cercanías complementarias y cooperativas entre actores para compensar los efectos de estas dos dimensiones.

Por otra parte, los presupuestos fundamentales de la interdependencia son principalmente tres. El primero afirma que existe una amplitud de relaciones que pueden darse en el escenario internacional por la diversidad de canales múltiples de relacionamiento, en los que, si bien las más relevantes, por su carácter formal, son entre Estados, también se encuentran aquellas que se producen entre agencias gubernamentales, élites políticas, comerciales, organismos transnacionales, empresas y las mismas organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil respecto a la fuerza.

El segundo argumento plantea que si bien puede ser una herramienta del poder global frente a la seguridad, se puede afirmar que existen aspectos que no se relacionan necesariamente con la sobrevivencia militar de los actores sino que son intereses de carácter privado e inclusive de política doméstica que pueden ser alcanzados mediante ciertas complementariedades y cooperación entre actores. Por lo cual la agenda internacional tiene otras estrategias que son alcanzadas por medio de la negociación por intereses más que por la aplicación de la fuerza.

Su último fundamento se refiere a las agendas internacionales que no están construidas jerárquicamente por una subordinación a los temas militares de defensa, sino por intereses de los Estados que muchas veces son de carácter económico y comercial en los que lo militar dificulta su consecución.

Por eso, la presencia de la organicidad internacional es fundamental. El sistema internacional requiere de foros en los que exista una representatividad de los Estados. Ya que es aquí que la cooperación y la complementariedad tienen su campo de negociación. A diferencia de los realistas, con los que la búsqueda de hegemonía y el uso de la fuerza logra la imposición del poder absoluto, para la interdependencia las ganancias pueden ser totales o relativas dentro del poder global. En todo caso, las instituciones internacionales viabilizan un control de costos frente los riesgos de las vulnerabilidades de sus miembros, se fomenta un cierto control ético ante la posibilidad de traición que tome ventaja de las vulnerabilidades y produzcan sensibilidades inmanejables. Finalmente, un elemento fundamental reconocido por la interdependencia compleja es la circulación de información con mayor transparencia. (Keohane, 1984: 79-81).

El escenario de la década de 1990 de la pos Guerra Fría, el fin de la bipolaridad y la existencia de una superpotencia unipolar como Estados Unidos induce a considerar la primacía de un debate democrático-liberal.⁷ La promoción de las instituciones internacionales así como la diplomacia de cumbres se convierten en las herramientas más recurrentes de las relaciones internacionales; todos luchando por consolidar mercados libres, procesos transparentes, ciudadanía y democracia. Siempre se consideró que en regímenes democráticos la paz, para los idealistas, venía acompañada del respeto a sus ciudadanos y el desarrollo económico o combate a la pobreza (Setempel, 2003: 163).

Para la interdependencia como para otras visiones del idealismo, el conflicto se centraría en cómo resolver mediante la cooperación aquellas vulnerabilidades y sensibilidades que podrían de alguna manera afectar a la consolidación del liberalismo y su relación con el desarrollo. Por lo cual la aproximación de análisis a actores no estatales como organizaciones no gubernamentales y otras de carácter civil como herramientas de solución de los conflictos de pos Guerra Fría

7 Fukuyama (1992), en *The End of the History and the Last Man* argumentaba que el pensamiento de la democracia liberal se había impuesto a las otras concepciones y que no existía opo- nente al mismo, lo cual planteaba un escenario en el que el conflicto no sería por una con- traposición ideológica como se había mantenido en la Guerra Fría, sino que probablemente se establecerían enfrentamientos culturales.

se convierten en elementos útiles de aproximación a la seguridad por su carácter de complementariedad y cooperación frente a las condiciones de ciertos Estados débiles.

Se podría interpretar que para la interdependencia compleja el conflicto de la seguridad se produce el momento en que hay condiciones que generan sensibilidades en los actores internacionales que podrían significar consecuencias costosas en temas militares, económicos, comerciales o ambientales, entre otros. A su vez, esta inseguridad es atribuida, en el caso de los Estados, gracias a su débil institucionalidad y economías frágiles. La inseguridad se encuentra estrechamente relacionada con el grado de desarrollo y las condiciones de pobreza de los Estados (Stivachis, 2003: 291).

Para América Latina y, en particular, para los países de la región andina, la diplomacia de Cumbres de la década de 1990 liderada por Estados Unidos logró incorporar dentro del ámbito de amenazas a la seguridad al narcotráfico y al terrorismo. De acuerdo con la interpretación idealista y liberal, estos temas fueron ubicados como una consecuencia de la falta de democracia y pobreza. En el principio de la democracia liberal y la paz, existe una interrelación entre Estado, sociedad civil y economía (Erling y Harpviken, 2010: 29).

La democracia era entendida, para la dimensión internacional de fin del siglo xx, como procesos electorales libres y transparentes, el respeto a las institucionales normativas jurídicas y los derechos humanos, así como el combate a la corrupción, ya que de no darse estas condiciones, se afirmaba, se generan situaciones favorables para el desarrollo de actividades ilícitas por la inequidad (Barreiro, 2002: 243-244). Pero además se condicionaron las relaciones de comercio entre Estados Unidos y los países de la región andina al cumplimiento de parámetros que muestren un ataque efectivo hacia el narcotráfico por medio del Tratado de Preferencias Arancelarias.

Para la primera década de la pos Guerra Fría, los postulados teóricos de la interdependencia compleja permitieron viabilizar una nueva forma de plantear los conflictos de la seguridad tradicionales del realismo. Elementos como la economía, el libre comercio, la cooperación, los derechos humanos, procesos electorales libres y transparentes, así

como mirar la agenda internacional de la seguridad desde una perspectiva que abarque otros aspectos distintos a la clásica defensa de los Estados y la participación legítima de actores no gubernamentales transnacionales como voces válidas en las discusiones globales, lograron establecer una flexibilidad conceptual frente a las nuevas vulnerabilidades, sensibilidades y amenazas de un mundo globalizado gracias al acceso libre a la información y la tecnología.

1.6. Información, seguridad y el poder blando

El punto de quiebre en la pos Guerra Fría indiscutiblemente fue el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001 (11-S). A la década de 1990 se la había considerado como la victoria de los presupuestos liberales, de la democracia representativa, de los procesos de integración, de la paz, del progreso económico y comercial. Si bien se había perfilado amenazas transnacionales y globales, los debates teóricos de la seguridad se habían concentrado en ampliar sectores de análisis del conflicto que los propuestos por el tradicional realismo. Lo cual significaba abarcar aspectos más allá de lo militar y que incluyeran conceptos como ambiente, desarrollo, pobreza, violencia entre otros. El ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 volvió a destacar la seguridad como un aspecto preponderante de las relaciones internacionales para la primera década del siglo XXI.

La superpotencia de Estados Unidos se muestra de una gran vulnerabilidad frente a una acción terrorista no estatal. La fórmula realista empleada por la política estadounidense, de mostrar su poderío militar frente a su posible agresor, no podía ser aplicada en este nuevo escenario. En realidad no se encontraba dentro de sus hipótesis de conflicto la posibilidad de un ataque doméstico a su población con el grado de impacto que tuvo. El gran desarrollo de su armamento era poco útil frente al enemigo existente.

En este contexto el debate de Josep Nye establece nuevas presupuestos de análisis sobre el conflicto de la seguridad por medio del cómo entender el poder en la “revolución de la información”. Su punto de partida para el análisis es la consagración de Estados Unidos como potencia unipolar de pos Guerra Fría. Si bien, uno de los principios de la interdependencia es el intercambio de información, gracias

a la evolución tecnológica y al acceso masivo hacia ella; el ámbito de la seguridad ha cambiado dramáticamente en la pos Guerra Fría.⁸ La información sobre seguridad y tecnología de armas de destrucción masiva ha dejado de ser una potestad de los gobiernos que las desarrollan como conocimiento estratégico y ha permitido que de alguna manera actores no estatales no solo accedan a ella sino que también logren fortalecerse de su implementación, como es el terrorismo (Nye, 2002: 10).

La virtualidad, como un campo de generación de redes y comunidades, cuestiona los parámetros clásicos de la seguridad. La soberanía, como una expresión de la territorialidad y las fronteras, se relativiza frente a lo intangible de la información virtual y su velocidad. El alcance transnacional de la información entre estos nuevos actores desemboca en que muy poco pueda ser controlada la licitud de su uso por parte de los Estados. Su dinamismo logra competir con la capacidad de ajuste de las estructuras institucionales estatales, quedando estas últimas limitadas frente a la versatilidad de la comunicación de herramientas como Internet (Nye, 2002: 73-75). Los controles tradicionales de los Estados hacia su seguridad resultan insuficientes frente a comunidades transnacionales complejas y en las cuales lo militar es poco eficiente.

La llamada “paradoja de la plenitud” es lo que enfrenta actualmente el poder, afirma Nye. La gran emisión de información constante hace que sea un recurso inconmensurable como poco clasificable para su uso. Por eso la credibilidad se convierte en un parámetro de legitimación del poder que de alguna manera discierne la información en válida. El poder, entendido como la capacidad de obtener

8 Para Nye existen cuatro causas principales para afirmar que la revolución de la información es un hito de cambio de las relaciones internacionales. En la primera, las ventajas económicas y de mercados actualmente son por la información, principalmente emitida por cine y televisión. En la segunda, el abaratamiento de costos beneficia el acceso a la información pero quien domina este mundo es quien genera información. Al parecer este campo sigue liderado por las potencias como Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, que conducen a la apreciación de la información desde una determinada óptica. Tercero, los generadores de información son quienes imponen metodologías que deben ser aceptadas por quienes compran; en el campo militar es fundamental, porque la ventaja la siguen teniendo aquellos que crean las metodologías. Cuarto, frente a las nuevas amenazas de actores pequeños, ya sean estatales o no estatales, el uso de la fuerza militar ya no es un mecanismo de negociación sino el ámbito de información que se genera y se conoce (Nye, 2003: 356).

los resultados deseados en la revolución de la información, de alguna manera ha logrado redefinirse en su acceso y ejercicio mediante usuarios en número infinito (*ibid.*: 84). Pero esto a su vez evidencia la necesidad de mirarlo desde dos perspectivas: la del poder duro y la del blando; o como la del impuesto y el inducido.

El primero, el poder duro, como la herramienta clásica del uso de la fuerza respaldada por capacidades tales como: militar, política, económica, territorio, población entre otras. Se ejerce mediante amenazas o incentivos y generalmente se expresan de manera económica y militar. El segundo, el blando, se implementa por medio de mecanismos que logran adhesiones hacia los intereses del actor hegemónico sobre información creíble y legítima. Este apoyo, al carecer de coerción, logra gran validez internacional y no produce grandes resistencias (Nye, 2003: 354).

El poder suave seduce por medio de símbolos culturales y la emisión de mensajes que mediante varios canales logran generar signos globalizantes que van convirtiéndose en vivencias cotidianas. A eso debe sumarse condiciones para la aplicación del poder suave, como la identificación de temas de carácter mundial que permita una vinculación de los distintos actores, así como el fortalecimiento de una institucionalidad internacional que facilite ubicar como temas de agenda global los aspectos identificados que producen adhesión. Por otra parte, la aplicación del poder suave no excluye el uso del poder duro, por el contrario, este último podría lograr establecer los límites del conflicto de tal manera que el poder suave pueda ejercerse como una alternativa de balance o como una instancia de mediación entre los Estados grandes, medianos y pequeños (*ibid.*: 361-362).

El escenario, una vez acabada la Guerra Fría, según está aproximación, es para el poder blando. El 11-S mostró cómo el poder duro de Estados Unidos quedó indefenso frente al ataque terrorista. Las respuestas militares de defensa tan usadas durante el escenario bipolar carecieron de capacidad de solución. Por el contrario, las ofensivas de ataques, como expresión del poder duro, a Afganistán, no obtuvieron los resultados esperados. En contraste, el uso del poder blando estadounidense por medio de los medios de comunicación como televisión, cine o el mismo Internet ha logrado establecer temas de su interés como problemas globales.

Pero este entramado del poder blando frente a la revolución de la información, si bien ha logrado una mayor concertación en la elaboración de agendas globales, también ha evidenciado una gran limitación sobre la capacidad de decisión de los Estados sobre su política exterior y de seguridad. El libre acceso que ha logrado brindar la tecnología a sus usuarios ha permitido procesos independientes de generación de redes tanto lícitas como ilícitas que mediante mecanismos de intercambio de información han incidido de manera directa en la seguridad; como es el caso de aquellos grupos no gubernamentales y actores privados que mediante medios de comunicación logran posicionar sus temas en agendas internacionales gracias a la información que poseen y los canales de intercambio con que cuentan; lo cual evidencia por una parte una línea cada vez más difusa entre lo doméstico y lo internacional y, por otra, el relativo concepto de soberanía de los Estados como la capacidad de defensa territorial y de identificación de los intereses nacionales. A estas se suman las relaciones entre grupos no estatales de actividades ilícitas como crimen organizado o terrorismo que mediante la información y su libre acceso han logrado producir impactos importantes a la seguridad de los Estados como el 11-S.

Para Nye, esta misma revolución de la información ha permitido que la inteligencia en los Estados se redimensione. Por una parte, gracias a los múltiples canales de información se ha logrado tejer complejas redes entre servicios de inteligencia entre Estados que se han convertido en la herramienta más importante de contención, prevención y desarticulación de las amenazas dentro de un concepto de cooperación (Nye, 2003: 330). Y desde otro ángulo, la inteligencia se ha transformado en una instancia fundamental de los Estados frente a la “paradoja de la abundancia”, ya que frente a la producción infinita de información es la posibilidad de análisis y discernimiento de información útil lo que genera valor.

Este proceso de tener la capacidad de recolectar, analizar y generar un producto para la toma de decisión, el quehacer de la inteligencia, es lo que permite otorgar poder a los Estados. Esto, a su vez, dependiendo de la destreza para lograr identificar la oportunidad y el análisis de nuevos ángulos de los conflictos que permitan anticiparse o desarticular las amenazas globales, ubica a los Estados en calidad de potencias o no (*ibid.*: 330). La inteligencia entonces es una

instancia en la que se logra no solo identificar los posibles conflictos y sus distintas dimensiones sino que de sus resultados los Estados pueden establecer sus estrategias para el uso del poder blando o duro en el enfrentamiento de los distintos conflictos.

Evidentemente, para Nye, la importancia de la inteligencia no es reciente sino que se ha evidenciado en la pos Guerra Fría como una instancia fundamental del conflicto de la seguridad frente a las fuentes innumerables de información, ya que tradicionalmente se consideraba a la inteligencia como un oficio de la seguridad del Estado pero en la actualidad compite con actores no estatales que tienen acceso a la misma información (Wark, 2008: 4).

De hecho, con frecuencia se han violado los sistemas de encriptamiento de la información clasificada de los Estados, vulnerabilizando y exponiendo los intereses nacionales e inclusive de las potencias. Para Nye, en la actualidad existe una apropiación de lo público desde los agentes privados. Lastimosamente, los Estados, frente a la avalancha de medios de acceso a la información, no pueden controlar su circulación mediante políticas públicas (Dupont, 2008: 24), lo cual genera amenazas a los Estados de consecuencias impredecibles. Por tanto, la presencia de agentes no estatales transnacionales en la primera década del siglo *xxi* ha complejizado el conflicto de la seguridad por disputar el poder internacional, los mismos que rivalizan con los actores tradicionales del escenario internacional, como son los Estados, produciendo relaciones asimétricas en las que la identidad de uno de los confrontados no se conoce (Nye, 2003: 96).

La interdependencia compleja se ubica dentro de las escuelas teóricas racionalistas⁹ que agrupan dentro de sí a las liberales y a los neoinstitucionalistas. Sus entradas de análisis se enfocan en los estudios de la paz (Hay, 2002: 14), para lo cual parten de una premisa fundamental que es: “La paz está garantizada por el fortalecimiento de la democracia”. Esta concepción presupone que la paz se encuentra garantizada por medio de valores universales como la democracia, el ejercicio ciudadano, la búsqueda de alcanzar los intereses domésticos y de un Estado cuya labor es ser un agente de paz y curador de la seguridad para sus gobernados.

9 Son escuelas positivistas que privilegian el estudio de las estructuras ideales ligadas fuertemente a un orden normativo.

El paradigma ejemplificador de este proceso fue la creación de las Naciones Unidas, que actualiza en el debate de la seguridad la visión del conflicto mantenida por el idealismo,¹⁰ que es la preservación de la paz y la justicia por medio de la creación de un sistema internacional como mediador de las relaciones estatales (Orozco, 2006: 162) que marque una moral universal, convenciones y normas de cumplimiento homogéneo y genere lógicas cooperativas de sobrevivencia.

El debate de la interdependencia compleja se centra alrededor de establecer un contraste con los presupuestos del realismo que prioriza a la seguridad militar sobre cualquier otro tema de agenda, así como considerar a los Estados como actores esenciales en las relaciones internacionales. A diferencia del realismo, destaca temas como lo económico y comercial dentro de los intereses de los Estados que no requieren de condicionamientos con la defensa y la seguridad y que se encuentran siempre presentes.

Por otra parte, dentro de la línea de análisis idealista, considera que la cooperación y la complementariedad de capacidades entre actores internacionales es su negociación natural, ya que ello evitaría altos costos que se producirían en una confrontación o conducta competitiva entre ellos. Lo cual podría propiciar la implementación de estrategias de seguridad militar que alterarían el ambiente de paz. Por eso es importante mantener e impulsar las institucionalidades internacionales para que sean un foro en el que esta convivencia complementaria ocurra.

Uno de los principales argumentos de la interdependencia es la existencia de actores no estatales, así como de canales de comunicación e intercambio de información entre estos. Si bien inicialmente estos elementos se orientaban a justificar como los temas de economía y comercio tenían una dinámica de actores no estatales, en la pos Guerra Fría adquiere para esta teoría una importancia fundamental, debido a que asegura que se trata de una revolución de la información en la que todas las relaciones de poder dependen del

10 Dentro del idealismo tenemos como principal exponente a Kant, quien traslada su concepción del Estado de derecho hacia el ordenamiento jurídico internacional que regula las relaciones entre Estados, lo cual apela a un conjunto de normas éticas de cumplimiento universal que promueva un gobierno internacional que medie los conflictos. Otro exponente también es Grocio, con una fuerte visión liberal y su visión del conflicto relacionado con las relaciones comerciales y económicas.

intercambio y la precisión de segmentar, además de comprender, la “paradoja de la abundancia”. Los Estados son retratados en esta época como estructuras institucionales limitadas frente al dinamismo que se produce por el libre acceso a la tecnología e información; lo cual cuestiona la vigencia de las estrategias realistas para la resolución del conflicto de la seguridad.

De todas maneras, aún se mantiene la visión del conflicto desde la esfera de la amenaza externa al Estado sin que su escenario doméstico sea determinante para la negociación en el orden internacional; a pesar de considerar que las agendas internacionales cada vez son más el resultado de una conjunción entre intereses domésticos impulsados por actores no estatales globalizados y los intereses internacionales. Desde esta perspectiva, se podría suponer que el conflicto de la seguridad está relacionado con el grado de vulnerabilidad de los Estados frente a la información y el acceso de redes transnacionales en sus intereses nacionales, economía y comercio, así como las sensibilidades que producen aquellos eventos de impacto global sobre la seguridad de los Estados, como fue el caso del 11-S.

La inteligencia, según Nye explícitamente se ha referido, es una instancia determinante en la era de la revolución de la información más que lo que fue en la Guerra Fría. Las razones son múltiples pero las principales podrían decirse que es el único nivel que tienen los Estados para identificar, más allá de sus objetivos nacionales, la información que se produce libremente, clasificarla, analizarla y convertirla en un producto que permita establecer los distintos ángulos de un problema. La capacidad de poder emitir y difundir con anticipación estos productos de inteligencia otorga mayor o menor poder en el escenario internacional (Phythian, 2009: 59). Para Nye, esta ventaja la siguen teniendo los países que son capaces de lograr generar tecnología y que tienen la credibilidad para emitir versiones sobre posibles conflictos de la seguridad.

Estos procesos en el siglo *xxi* se han complejizado, ahora ni siquiera las labores de inteligencia son ya potestad exclusiva de un Estado porque inclusive se compite con agencias privadas. Por lo general se trata de comunidades entre agencias estatales y, en ocasiones, privadas que establecen lazos de cooperación para el trabajo tanto estratégico como táctico (Dupont, 2008: 15). Por eso, uno de los debates que evidencia

Nye frente a la revolución de la información es la necesidad de adaptar conceptos como soberanía estatal a las realidades actuales.

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia.

1.7. La pos Guerra Fría: el constructivismo, el cómo del conflicto

La pos Guerra Fría planteó retos de interpretación de los nuevos escenarios de la seguridad, lo cual permitió que debates distintos pudieran irrumpir alrededor de cómo interpretar los conflictos de la seguridad que mostraban nuevos actores y una vaga línea entre lo doméstico y lo internacional como tradicionalmente lo había planteado el realismo. Entre estas se encuentran las escuelas como la teoría crítica y la de Copenhague, que utilizan enfoques posmarxistas, el posestructuralismo y el constructivismo. Su discusión se centra en los estudios de la paz, mediante las distintas instancias de la seguridad internacional, incluyendo la doméstica (Cox, 2000: 51).

El aporte de estas teorías al estudio de la seguridad es la legitimación como herramienta teórica del constructivismo social, que permite analizar los discursos e identidades; los mismos que se van formando alrededor de los fenómenos sociales que logran ser calificados como asuntos de seguridad. La discusión tradicional es cuestionada y da paso al debate de las visiones antropocéntricas. Se incorpora al constructivismo como una mirada de análisis del conflicto de la seguridad en las relaciones internacionales desde la intersubjetividad y las correspondencias identitarias, lo cual permite explicar cómo fenómenos generados por actores estatales y no estatales logran imponer sus temas en la agenda estatal, lo que ocasiona nuevas cadenas de causalidad alejadas de la visión defensiva del Estado y llevándolas a esferas sociales (Moller, 2000: 4).

No se trata de partir de presupuestos positivistas que generan categorías deterministas como las del realismo o el mismo liberalismo, dentro de las cuales se encuentran la anarquía, la autoayuda, el Estado como actor legítimo del escenario internacional, los intereses, las amenazas y vulnerabilidades o la importancia de la guerra y lo militar. Por el contrario, el constructivismo plantea que más que una teoría que proponga conceptos dados, es una forma de interpretar el proceso por el cual se han conformado intereses, conflictos y actuaciones en el escenario internacional (Onuf, 2002: 103). Con esto se prioriza el cómo se han desarrollado las relaciones entre los actores internacionales antes que el objeto que dichas relaciones persiguen (Wendt, 2009: 125).

Onuf, afirma que el constructivismo parte de tres premisas fundamentales que regulan las relaciones internacionales (Onuf, 2002: 178).

1. La sociedad es un espacio de constantes relaciones intersubjetivas, en las que una de sus expresiones son las relaciones internacionales. Este incesante relacionamiento hace que tenga una característica dinámica en la que agentes (sujetos) y actores continuamente se van redefiniendo, constituyendo y reconstituyendo. Para el constructivismo, la reconstitución continua es la única categoría determinante.
2. El relacionamiento tiene como canal de expresión los discursos que se van construyendo por esta interacción. Esta herramienta es la que permite que tanto personas, instituciones y otros agentes logren establecer símbolos de pertenencia en la construcción social que tiene como fin el establecimiento de una norma para su convivencia.
3. Las normas permiten establecer, en esta dinámica, un espacio de asimetría entre los agentes. Por una parte, para quienes las promueven son espacios de oportunidad frente a los otros que deben ser controlados.

Conforme a las premisas expuestas, para el constructivismo el conflicto de las relaciones internacionales no estaría determinado por una estructura inmutable, como afirma el realismo o el liberalismo, que es la anarquía y la estrategia de la autoayuda. Por el contrario, el conflicto debería ser interpretado como un proceso de asimetrías y confrontación de intereses e identidades que se producen en el marco de una dinámica de relacionamiento subjetivo (Wendt, 2009: 128). Se trata de una diferenciación esencial entre el análisis de condiciones exógenas a los actores de las relaciones internacionales frente a elementos endógenos que son parte de toda conexión intersubjetiva. El gran error del realismo y los liberales, para el constructivismo, es considerar que el conflicto es una circunstancia ajena a los actores. Estos actores no solo comprende a los Estados sino que también involucra a agentes institucionales, privados, civiles y a todo aquel que pueda generar un discurso identitario en el escenario internacional.

La seguridad, más que un concepto con elementos unívocos, se traduce en varias percepciones categóricas que se van construyendo entre los agentes. No es una noción que se conforma de elementos universales y constantes. Se trata de una identificación colectiva de

intereses. Mientras que para el realismo, la amenaza contra la sobrevivencia en términos de defensa y soberanía se encuentra presente en todo Estado, para el constructivismo las amenazas no necesariamente son compartidas con las mismas características por todos los actores internacionales. Muchas veces, la seguridad está marcada por percepciones colectivas que establecen intereses, inclusive, transnacionales, que sobrepasan a los actores estatales o a la defensa.

Este discurso se encuentra articulado por símbolos culturales e institucionales que generan identidades. Esta “identidad”, a su vez, es comprendida como aquello que diferencia a cada agente y que se encuentra articulada por intereses comunes (Katzenstein, 1996: 5). Las distintas formas de comprender la seguridad por identidades se traducen en normas internacionales que abarcan tres capas: la primera constituida por la institucionalidad internacional formal, seguida por una cultura de relacionamiento político entre agentes internacionales y, por último, la construcción de categorías que establecen amigos frente a enemigos dentro de las relaciones internacionales (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 1996: 33-34).

Este proceso de interrelacionamiento genera una “política del poder” (Wendt, 2009: 129). Poder que no está definido por quién puede ejercerlo sobre otros sino como el resultado colectivo de discursos y comportamientos que lo van definiendo y redefiniendo; de esta forma, el poder, por sí mismo, carece de significados. Solo en la medida de la intersubjetividad de los agentes se logra delinearlos y establecer un estado de guerra o la paz. El objeto de análisis, para los constructivistas, son los sujetos que logran establecer las políticas del poder fundamentadas en la percepción y significación que pueden tener entre sí los actores internacionales.

Las identidades son construidas en el constante relacionamiento intersubjetivo social, en la lógica del espejo, en el reflejo en relación con el otro, ya que se trata de una forma de identificación y definición social establecida y reconocida de manera colectiva por otros actores sociales. Estas identidades responden a intereses que las definen y que no son inmutables sino dinámicas en el tiempo. Los agentes, por lo general, no poseen una sola identidad sino que por la multiplicidad de sus intereses pueden tener varias identidades (Wendt, 2009: 133).

Frente a esto se encuentra la institucionalidad, que se caracteriza por un fuerte rasgo de estabilidad, un conjunto de normas que perduran en el tiempo y que son producto de una convencionalidad social. Muchas veces, limitada por las normas y leyes que le garantizan su permanencia, ya que no puede ajustarse a la dinámica de las relaciones sociales que van fijando nuevos intereses y desalentando otros.

Estas identidades e intereses se van construyendo dinámicamente por medio de los conceptos fundamentales de lo “real” y lo “percibido”. El primero, entendido como el acto sin significante y objetivo; mientras que el segundo es producto del sentido dado durante el proceso de interrelación entre lo colectivo y subjetivo, por lo cual la seguridad no se encuentra ajena a este proceso, ya que es el producto de lo percibido cuyo resultado es un acto discursivo. Como una consecuencia de esto es justamente la asociación del concepto seguridad con aquellos ámbitos que abarcan lo militar. Mientras que otras construcciones como el ambiente, sobre todo, carecen de la identidad mundial para lograr ser priorizado. Estos discursos se encuentran construyéndose alrededor de las constantes interrelaciones y las prácticas de aquello que se consideran amenazantes. Este ejercicio social de establecer categorías discursivas alrededor de percepciones de inseguridad que afectan a la sobrevivencia de los agentes más allá de los tradicionales aspectos de la defensa se llama “seguritizar” (Wæver, 2000: 8).

Buzan identifica cinco áreas fundamentales del conflicto de la seguridad en la actualidad: área militar, política, económica, social y ambiental. Lo militar se enfoca en los aspectos del ejercicio de la violencia, ya sea en temas de defensa externa y orden público doméstico. Lo político define su campo de acción en relación con los otros actores estatales del escenario internacional cuyo conflicto condiciona aspectos comerciales, económicos y de desarrollo. Su importancia radica en el impacto que puede ejercer un Estado sobre otro u otros en la imposición de lineamientos que son adoptados como normas domésticas.

Lo económico, por su parte, es un área más ambigua, explica Buzan, por tratarse de una tendencia al libre comercio en las relaciones internacionales en las que la norma atenta contra el modelo. El área social está marcada por la existencia de identidades colectivas que no

se encuentran enmarcadas dentro de institucionalidades o formalidades organizativas. Más bien son agentes que logran generar sentidos de pertenencia alrededor de lengua, religión, tradiciones e ideologías que se contraponen a cualquier influencia o imposición externa. Lo ecológico es amplio, ya que envuelve todas las condiciones de la vida humana. El conflicto debe ser comprendido como una contraposición de identidades e intereses, siendo los más comunes entre lo militar y lo ecológico y lo social y político (Stivachis, 2003: 292-294).

Pero así como logra generar discursos alrededor de nuevas temáticas que son incluidas como temas de seguridad, para los constructivistas, lo ideal es lograr establecer aquellas amenazas que han sido ya superadas para “deseguritizarlas”. De lo contrario, las agendas serían cuerpos complejos e infinitos de amenazas que al encontrarse en el sector de la seguridad generarían procesos atentatorios sobre el ejercicio mismo de las garantías ciudadanas (Wæver, 2000: 3).

La seguritización es, tal vez, uno de los aportes más importantes del constructivismo a las relaciones internacionales de la pos Guerra Fría. Gracias a este concepto se logra explicar las nuevas preocupaciones, como ambiente o migración, entre otras, que logran generar no solo líneas de debate internacional sino normatividad, convirtiéndose en un tema de seguridad. Pero aparte de la posibilidad de moldear agendas internacionales, el proceso de seguritización logra mostrar cómo la interrelación de agentes no estatales y, en ocasiones, ni siquiera legítimamente organizados mediante la elaboración de discursos alrededor de la percepción de amenazas, logran configurar asuntos de debate internacional.

Durante la pos Guerra Fría, el constructivismo ha permitido dar una cierta explicación de causalidad tanto a las amenazas de seguridad tradicional como a las multidimensionales de carácter transnacional, así como ha cuestionado los presupuestos teóricos positivistas sobre el papel de los Estados como agentes prioritarios en los escenarios internacionales y el considerar que la seguridad está atada a la defensa y no a otras áreas que se presentan del relacionamiento intersubjetivo. Por su parte ha logrado analizar a la seguridad como un producto discursivo que propone y elimina aspectos conforme a las políticas del poder entre los actores (Buzan, Wæver y Wilde 1998: 76).

1.8. La información y el discurso constructivista de la seguridad en el siglo XXI

A partir del 11-S se permitió evidenciar la ambigua línea entre la seguridad doméstica y la defensa externa, la existencia de amenazas no ligadas a políticas de Estado, el impacto que pueden causar los grupos transnacionales organizados y la falta de respuestas desde la teoría realista a estos hechos. Wendt toma como punto de partida crítico, frente a la primera década del siglo XXI, los postulados realistas de la existencia del orden mundial anárquico y la herramienta de la autoayuda como mecanismo de sobrevivencia de los Estados. En realidad, para los constructivistas, los intereses del Estado no se encuentran predeterminados, sino que son el resultado del proceso de interacción social (Katzenstein, 1996: 2).

Su punto de inicio es evidenciar la importancia del discurso como el elemento clave para descifrar los procesos de securitización de las agendas internacionales, ya que estas son producto de las interrelaciones subjetivas entre los distintos actores; aún más, en una década en la que la información se ha convertido en un canal abierto cuyo espectro de llegada es amplio e infinito, diferenciado exclusivamente por las prácticas particulares de cada actor (Wendt, 2009: 147). Si bien para muchas escuelas, especialmente la realista, el 11-S se consideró un hito que retomaba los postulados de la seguridad clásica de las sobrevivencia; para los constructivistas, al contrario, fue el cuestionamiento de categorías clásicas como la soberanía, el poder de las grandes potencias, la racionalidad de los Estados y la frontera entre lo doméstico y lo externo (Buzan y Hansen, 2009: 254-255).

La discusión básica se enfoca en las concepciones tradicionales como Estado, soberanía y seguridad. La noción de Estado, comprendida como una convención social desde Westfalia, cuyos elementos constitutivos son territorio, población, ordenamiento jurídico y una legitimidad internacional. Todas estas categorías se encuentran íntimamente representadas por el concepto de soberanía, que es proyectada en dos dimensiones: capacidad de decidir y control territorial. De estas consideraciones, el realismo ha generado un discurso de la seguridad nacional como un presupuesto inmutable (Wendt, 2009: 149).

Para Wendt, el discurso de la soberanía se ha conformado alrededor de tres aspectos fundamentales:

1. La preservación del Estado: la misma que es equivalente a una circunspección territorial, lo cual equipara a la seguridad como la capacidad para mantener este territorio.
2. La existencia de un cuerpo normativo: elemento que es necesario para la convivencia de los habitantes de ese territorio.
3. El reconocimiento internacional de un Estado por otros Estados.

Esta posible conflictividad puede ser resuelta por nuevos discursos que logren cambiar la convencionalidades de los agentes. Un posible ejemplo de tal transformación podría ser el evento del 11-S, en el que la territorialidad como un elemento fundamental de la soberanía de un Estado se relativizó. Este momento ocurrió en la ocasión en que el impacto causado domésticamente no pudo ser controlado bajo los supuestos de la seguridad nacional. Así como las estrategias utilizadas por actores no estatales terroristas se alejan de las amenazas clásicas pero causan un gran impacto en la población de un Estado, mostrando una gran vulnerabilidad en su seguridad (Wendt, 2009: 150; Buzan, Barry y Lene Hansen, 2009: 244-245), estos aspectos podrían generar en el siglo *xxi* nuevos discursos que motivarían una posible transformación sobre la estructura del sistema, así como de los elementos constitutivos de la seguridad. La convención alrededor del Estado-nación clásico podría ampliar las consideraciones de temas que deben ser preservados.

El conflicto, para el constructivismo, no solo se reduce a la guerra como enfrentamiento estatal, como afirman las visiones realistas o liberales, sino a otros tipos de crisis que atentan contra la sobrevivencia y que son securitizadas por los agentes. En el caso del 11-S, Estados Unidos logró mostrar la limitación del concepto que afirma que los Estados son actores racionales. Más bien, mostró cómo los discursos, las interacciones y las identidades burocráticas que mantienen identidades emocionales no pudieron responder ante los riesgos por la percepción de amenaza doméstica que tenían (Buzan y Hansen, 2009: 245). Los Estados, como unidades armónicas racionales, difieren de sus agentes internos que generan discursos e inciden en la seguridad.

Se plantea que los posibles conflictos a partir del 11-S evidencia la construcción de nuevas formas de discursos y de securitizaciones mediante el uso de la tecnología, nuevos símbolos y nuevos lenguajes identitarios sobre visiones visuales. Se fortalecen identidades positivas y negativas; es decir, sobre la guerra, por la libertad, por los derechos humanos o actividades ilegales gracias al libre acceso a la información. La seguridad misma va cambiando su sentido de identificación de amenazas a riesgos potenciales, obligando a establecer estrategias de anticipación y desarticulación más que de enfrentamiento (Buzan y Hansen, 2009: 250).

El constructivismo en la pos Guerra Fría ha permitido establecer un puente entre los conflictos tradicionales de la seguridad, como son la defensa y lo militar, con los nuevos escenarios que se han presentado en las relaciones internacionales. Si bien su objetivo se centra en el procedimiento de cómo y cuándo se configuran los discursos securitizadores de las amenazas, logra complementar las visiones positivistas teóricas del realismo o el liberalismo, ya que mediante sus metodologías como análisis del discurso y la historia causal de estos procesos consigue establecer elementos comunes de análisis sobre la fenomenología de los conflictos.

A la vez que ha permitido enriquecer a las metodologías de investigación de las relaciones internacionales también enfrenta una crítica constante sobre la securitización de los temas. Se otorga un amplio espectro subjetivo a los agentes para posicionar sus aspectos de preocupación como prioritarios y, al no haber parámetros claros sobre qué constituye la agenda de seguridad, existe la posibilidad de que un gran abanico de temas alcancen el grado de securitización en el momento en que podrían ser procesados mediante instancias institucionales distintas.

1.9. El conflicto del constructivismo y la inteligencia

La seguridad en sí ha generado nuevos debates alrededor de conflictos y amenazas que el Estado enfrenta y que no han podido ser interpretados por las teorías tradicionales de la seguridad en la pos Guerra Fría. A partir de la década de 1990, la inteligencia comienza

a tener un mayor protagonismo dentro de los estudios estratégicos (Booth, 2007: 150) y se visibiliza como instancia necesaria de estudio para la resolución de las nuevas agendas de seguridad. El clásico conflicto de la seguridad nacional, cuyo fundamento esencial se encuentra en la territorialidad y la soberanía entre Estados, va mostrándose insuficiente frente a un espectro más intangible e impredecible.

Para el constructivismo, el conflicto de la pos Guerra Fría no puede ser estandarizado. Se trata de un proceso que se caracteriza por la tecnología y las redes que posicionan temas en la agenda internacional o los securitizan (Stivachis, 2003: 290). Por eso es importante mirar el conflicto no como los elementos que lo conforman sino como un proceso que permite establecer motivos de causalidad, identificación de símbolos identitarios e intereses. Al intentar explicar las causas desde las identidades y los intereses de los actores estatales y no estatales, la inteligencia encaja como la instancia explicativa del conflicto, ya que su labor se centra en analizar la información para poder establecer productos que puedan prevenir, desarticular o enfrentar amenazas (Phythian, 2009: 63).

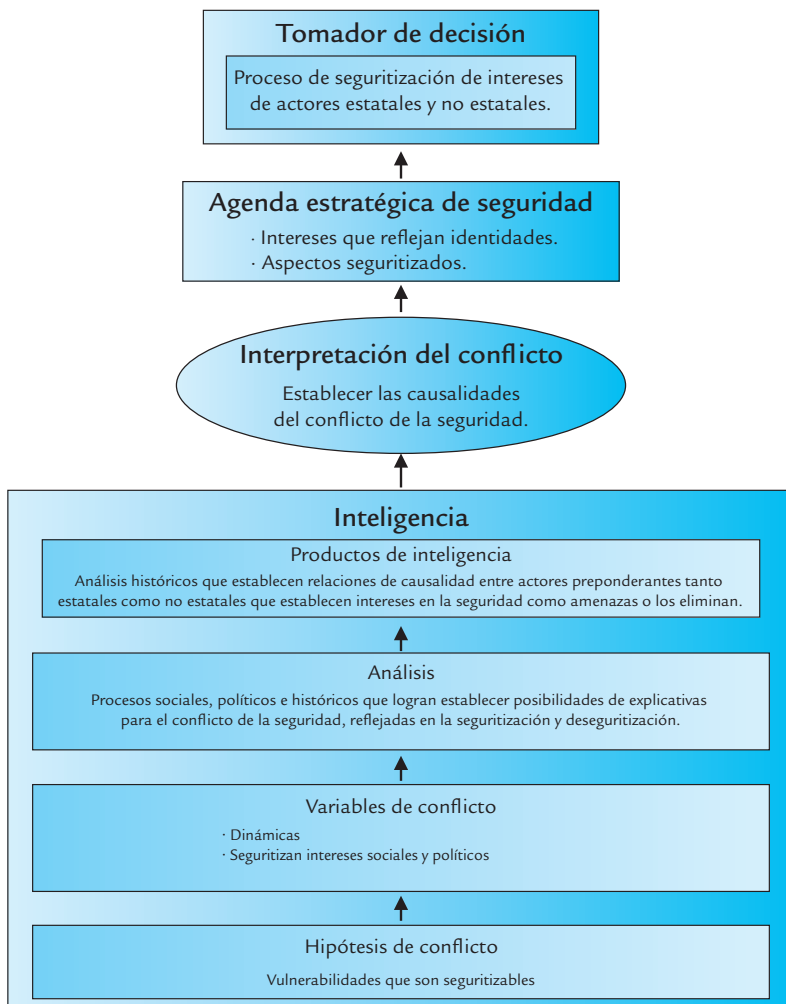
Ello plantea una dimensión del conflicto que debe ser concebido dinámico, cambiante y con dificultades de ser proyectado a un largo plazo, cuyas ramificaciones se interrelacionan con asuntos sociales, económicos y políticos. Además que plantea nuevas estrategias de defensa estatal que no pueden ser resueltas por la fórmula clásica de una fuerza militar externa y una doméstica policial. En este contexto, la inteligencia debería plantear el reto de lograr estructurar estrategias de prevención y desarticulación que responda a estas nuevas amenazas (Ugarte, 2010: 20), ya que si bien la inteligencia ha sido definida como una herramienta por excelencia de los Estados, la existencia de identidades e intereses al margen de la institucionalidad y el fácil acceso a fuentes abiertas de información, puede considerarse que también la inteligencia ha sobrepasado los parámetros clásicos de la seguridad nacional, convirtiéndose en una práctica de la cultura popular (Wark, 2005: 6).

Mientras que para el realismo o la interdependencia compleja, la inteligencia tiene como objetivo la identificación de amenazas y vulnerabilidades que conforman la seguridad del Estado. Para el

constructivismo, frente al conflicto de la seguridad, tiene un proceso inverso. No se trata de identificar los objetivos a desarticular, prevenir o enfrentar, más bien se analiza cuáles son las razones para que estos objetivos se hayan convertido en temas de seguridad. A partir de la pos Guerra Fría, una de las mayores críticas de la visión tradicional del conflicto es la falta de atención a los procesos que envuelven la negociación social, la interacción grupal y otras prácticas que brindan legitimidad a procesos de convivencia al margen de las reglas y la institucionalidad del Estado, que son causas para las nuevas amenazas (Erling y Harpviken, 2010: 33).

La inteligencia es la que previene y resuelve el conflicto, mediante la información y su análisis para reducir la incertidumbre frente a las amenazas (Phythian, 2009: 58). Parte del quehacer de la inteligencia es lograr analizar el cómo se ha llegado al conflicto y cuáles son los intereses existentes. En la actualidad se considera que es necesario, como herramienta de la aplicación de la inteligencia, “la lectura del otro”, ya sea entre Estados o en relación con un agente no estatal. Este análisis, además, ha evidenciado que frente a conflictos que envuelven elementos sociales, políticos, de violencia, ambientales o económicos, la visión de la defensa militar no logra la explicación requerida (Handel, 2005: 58). Por lo cual, el planteamiento constructivista frente al conflicto de la seguridad de la pos Guerra Fría que no se trata de condiciones exógenas sino de instancias endógenas, se enmarca más que en los elementos teóricos de la inteligencia en la implementación del análisis y las variables que deben ser consideradas en la aplicación del ciclo de inteligencia.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia.