



La Soberanía Nacional en el Orden Internacional Contemporáneo.

Trabajo de graduación de **Jorge Ernesto Martínez Ramos**, para la obtención del grado académico de Maestro en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 20 de noviembre de 2014.

RECTOR EN FUNCIONES:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

SECRETARIA GENERAL:

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR DE LA TESIS:

Maestro Andrés Molano Rojas

JURADO DE LA TESIS:

Maestro Andrés Molano Rojas

Maestra Luisa Carolina Arévalo Herrera

Maestro Jonatan Cruz Ángeles

Tesis de Maestría en Diplomacia

Jorge Ernesto Martínez Ramos

A Dios, por estar siempre a mi lado.

A mis padres, por su amor y entrega.

A mi esposa e hijo, por su apoyo y comprensión.

RESUMEN

La presente investigación aspira a describir cómo surge y evoluciona la noción de soberanía nacional, analizando sus expresiones contemporáneas y la relación que estas guardan, así como las dimensiones que el poder soberano posee y los desafíos principales a que se enfrenta en el orden internacional; junto a las reglas bajo las cuales actúan sus detentadores, entendidas como principios fundamentales de las relaciones internacionales.

Asimismo, releva el concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales, estableciendo a quién o a qué se aplica la idea de seguridad –objeto referente– y los sectores que pueden ser objeto de amenazas de diverso tipo –niveles de seguridad–, a fin de exponer los modelos de seguridad diseñados en diferentes épocas y lugares, con sus variadas facetas, temas y planteamientos.

Finalmente, se propone realizar un acercamiento a la seguridad en Centroamérica, específicamente en el marco de su proceso de integración, para evaluar cómo el modelo de seguridad escogido, con sus fundamentos normativos y organización institucional, incide en el ejercicio de la soberanía de los estados de la región, incluido por supuesto El Salvador.

INTRODUCCIÓN

«Nunca van las ideas jurídicas mucho más lejos que las necesidades prácticas»

F. W. Maitland, *Towship and Borough* (1898)

La soberanía nacional en el orden internacional contemporáneo es el título de la presente tesis, preparada para la conclusión de los estudios de Maestría en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IESSFORD).

La finalidad de la tesis es el desarrollo del tema escogido, tanto en sus aspectos teóricos como prácticos, particularmente estos últimos referidos a la seguridad internacional y, en virtud de la región geográfica a la que pertenece El Salvador, la seguridad democrática; con los planteamientos, análisis y recomendaciones que exige un trabajo de esta naturaleza.

De esa manera, se ha procurado realizar un aporte significativo al acervo de las Relaciones Internacionales y a la diplomacia salvadoreña.

El objetivo general de la tesis es analizar cómo se comprende la soberanía nacional en el orden internacional contemporáneo, a partir de los retos impuestos por la seguridad internacional.

Como objetivos específicos de la investigación se encuentran:

- Describir el contexto en que surge la noción de soberanía nacional, su evolución, sus expresiones contemporáneas, dimensiones, desafíos y las reglas bajo las que actúan sus detentadores en los ámbitos universal y hemisférico.
- Determinar el significado del concepto de seguridad internacional, sus objetos referentes y niveles, así como los modelos de seguridad diseñados en diferentes épocas y latitudes.
- Establecer cómo incide el modelo de seguridad creado en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana en el ejercicio de la soberanía del Estado de El Salvador.

El tema planteado resulta trascendental para facilitar el análisis crítico de las reivindicaciones que podrían sostener todavía algunos Estados y sus gobernantes al amparo de su soberanía nacional, apoyados en una visión clásica de la misma; pero a la vez permitirá reconocer la vigencia y el valor de dicho concepto en las Relaciones Internacionales contemporáneas, para los distintos actores que participan en ellas.

Además, el abordaje del tema resulta viable, en primer término, por corresponder a los intereses institucionales y, en segundo, por encontrarse presente en los debates académicos de la actualidad, particularmente interesados en la seguridad internacional y en las cambiantes y variadas amenazas a esta; encontrándose valiosos aportes doctrinales, que exploran las variables del tema y plantean interesantes cuestionamientos y propuestas para la reflexión.

La utilidad del tema de investigación, en la forma en que ha sido delimitado, radica en que permitirá examinar cómo surge y evoluciona la soberanía nacional y cuáles son sus significados actuales, así como sus dimensiones e importantes desafíos, aplicables por supuesto

al Estado de El Salvador, que se rige por los principios fundamentales y las dinámicas establecidos en los ámbitos universal, hemisférico y regional; ello en relación con un fenómeno de innegable relevancia y vigencia como la seguridad internacional, que forma parte de la agenda internacional e interesa por ende a los actores mundiales, regionales y a las autoridades nacionales, que deben comprender claramente cuál es el objeto referente de la seguridad y los niveles a los que esta noción se aplica, para definir el modelo de seguridad a utilizar y las estrategias para tal propósito.

Finalmente, los contenidos a abordar serán provechosos para estudiantes y profesionales de las Relaciones Internacionales y el Derecho, entre otras disciplinas, que deseen contar con un marco de referencia a fin de ahondar en las investigaciones sobre la materia.

El problema objeto de investigación de esta tesis es determinar de qué manera afectan las dinámicas de la seguridad internacional el ejercicio de la potestad soberana de los Estados, que deben afrontar hoy en día una serie de amenazas tradicionales y no tradicionales conforme a pautas impuestas por el régimen jurídico internacional; para realizar así una particular referencia al modelo de seguridad regional de Centroamérica y su incidencia en la soberanía nacional del Estado de El Salvador

La hipótesis a establecer con la presente tesis de grado es la siguiente: La soberanía nacional debe entenderse relativizada –y no abolida– en el orden internacional contemporáneo, a partir de los retos que le impone la seguridad internacional; la cual en el caso de El Salvador adopta el modelo expansionista de la seguridad democrática, en el marco del proceso integracionista en el que el país participa para constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

En el trabajo de tesis se abordarán los aspectos claves del concepto de soberanía, para contextualizar la tensión que produce el tema de la seguridad internacional sobre la clásica visión de aquélla, y en forma concreta la seguridad democrática sobre el poder soberano de los Estados centroamericanos, inmersos en un añejo y periódicamente renovado proceso de integración.

Así, se evidenciará cómo la actuación de los Estados en general, sujetos del Derecho Internacional por antonomasia, ha sido matizada por las dinámicas y factores presentes en el orden internacional desde hace ya algunas décadas.

La comprensión del concepto de soberanía requiere el conocimiento de sus orígenes y su desarrollo. El término ha sido usado de muchas maneras diferentes, por lo que resulta de interés explorar los significados que se le reconocen en el uso contemporáneo: Soberanía de interdependencia, soberanía interna, soberanía westfaliana o vatteliana, y soberanía legal internacional. Aunque históricamente el concepto de soberanía se ha asociado a la existencia de un poder absoluto, único, perpetuo y ordenador de la sociedad.

Por otra parte, para efectos de la tesis, se considerará como orden internacional contemporáneo el conjunto de dinámicas e interacciones entre actores presentes en el ámbito internacional, desarrolladas fundamentalmente en el período comprendido entre el año 2001 hasta el año 2013.

A partir de ello, corresponde extraer las características esenciales de la noción de soberanía nacional, teniendo presente su uso desde la perspectiva interna y la internacional. También es preciso conocer las reglas o principios fundamentales que condicionan el actuar de los Estados, como detentadores de la soberanía, en los ámbitos universal y hemisférico a partir de los instrumentos constitutivos de dos importantes organizaciones internacionales: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

A continuación, se realizará un acercamiento a la noción de seguridad internacional, estableciendo el uso y la relevancia del concepto en la Teoría de las Relaciones Internacionales y sus significados desde diferentes perspectivas.

La seguridad internacional es un concepto complejo y polémico, cargado de valores y preconcepciones. Inicialmente, de asumirse que el Estado es el objeto referente de la seguridad, esto entrañaría la ausencia de amenazas al mismo, lo que supone que este combine diferentes elementos como su capacidad militar, su conocimiento científico y su poderío económico, así como la adopción de políticas de seguridad que convierten esos elementos en medidas instrumentales concretas.

Sin embargo, en la tesis se abordarán también otros objetos referentes de la seguridad, para mencionar los sectores de la realidad que son objeto de variadas amenazas y que constituyen los denominados niveles de seguridad. Esto permitirá esbozar los modelos de seguridad diseñados en distintos momentos y lugares, tanto los basados en una concepción restringida de la seguridad como los que se inscriben en una visión expansionista de la misma, identificando algunos elementos de tales modelos.

Asimismo, por su innegable relevancia para la comunidad internacional se caracterizarán en forma concisa dos amenazas no tradicionales y latentes a su estabilidad: el terrorismo y el crimen organizado transnacional. Posteriormente, se hará una aproximación a temáticas que han ocupado la atención de las entidades estatales, las organizaciones internacionales interesadas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y por supuesto la comunidad científica: la intervención internacional y la responsabilidad de proteger.

Finalmente, en el trabajo de tesis se precisará el modelo de seguridad adoptado y, formalmente, implementado por los países de Centroamérica, a partir de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional; para tal efecto se realizará una aproximación al actual proceso de integración centroamericana, precisando sus rasgos y una concreta oportunidad de mejora, para después destacar el contexto, los fundamentos normativos y el esquema institucional del original modelo de seguridad centroamericano, abordando su nivel y la naturaleza de las competencias del mismo, así como su incidencia en los poderes propios de la soberanía de las naciones centroamericanas.

En todo caso, se tendrá presente que la seguridad internacional, cualquiera que sea el modelo que la perfile, exige arreglos al ejercicio de la soberanía de los Estados, cuyas estructuras convencionales resultan complementadas más que suplantadas.

Cabe acotar que la investigación a desarrollar no se traducirá en una exposición exhaustiva de los antecedentes, características y expresiones de cada categoría conceptual, sino

más bien permitirá efectuar una reseña básica y suficiente de las mismas, para situar el tema y establecer la forma en que la soberanía de los Estados se adapta a las nuevas dinámicas de la seguridad internacional, particularmente en temas como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado transnacional.

En consecuencia, no se abordarán otros temas de la agenda internacional ni se examinarán la situación actual ni los retos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el fenómeno de la globalización, ni los procesos de integración en diferentes regiones del mundo, así como tampoco se examinará la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y su ejecución efectiva.

El método de la epistemología que se utilizará en la presente tesis, siguiendo a J. Piaget, será el método de análisis directo, empleado para determinar las condiciones de conocimiento en determinados acontecimientos por medio de análisis reflexivo. Cabe anotar que ese método consiste en aplicar a un hecho determinado la reflexión, para ver las condiciones de conocimiento que ese hecho como tal exige. El método indicado tiende a prolongar la actitud tradicional de reflexión sobre determinados modelos de ciencias, para constituirlos luego en teoría general del conocimiento.

Por otra parte, la investigación a desarrollar será de carácter temático, y por su naturaleza el modelo a observar será académico y el diseño investigativo de la misma será del tipo bibliográfico. De tal forma, se recurrirá a datos secundarios, es decir, aquellos que han sido obtenidos por otros y que llegan elaborados y procesados de acuerdo con los fines de quienes inicialmente los elaboran y manejan.

La revisión bibliográfica que se efectuará permitirá arribar a importantes conclusiones, las cuales servirán para formular las recomendaciones correspondientes y abrir otras líneas de investigación en la materia.

CAPÍTULO I
SOBERANÍA NACIONAL

1.1 Introducción

La presente investigación aborda inicialmente un concepto esencial para permitir una reflexión ilustrada sobre las nociones de la seguridad internacional y regional, que ocupan cotidianamente la atención de la comunidad internacional.

Ese concepto es precisamente la *soberanía nacional*, a la cual se asocian diversas cuestiones que ameritan ser analizadas, con planteamientos claros y concisos.

A título introductorio, cabe señalar, con apoyo en Badie (2000, p. ix), que la soberanía es un principio ambiguo y utilizado de forma contradictoria por unos actores cuyos racionalismos son los más opuestos. Ese autor declara: "...la soberanía es sobre todo una ficción en todo el sentido del término: en vez de dirigirse a lo real, recurre a lo imaginario y nos presenta una construcción lógica que da a la vida internacional una apariencia de coherencia. Sus virtudes conciliadoras no son nada despreciables...".

Al referirse a la soberanía como un concepto jurídico, Herdegen (2005, pp. 216 y 217) declara que esta se ha considerado hasta ahora como un atributo necesario de los Estados. Expone, empero, que desde hace algún tiempo, se plantea la pregunta si la soberanía representa (aún) un concepto jurídico o se ha convertido en retórica política. Asevera que la idea sostenida por largo tiempo de que la soberanía significaba no estar sometido a una instancia superior, ha caído en desuso con el paso del derecho internacional de un simple orden de coordinación a un sistema con rasgos de subordinación legal.

Pensadores como Bergalli y Resta (1996, pp. 10 y 11) aseguran que el panorama que se descubre al intentar discutir en los tiempos que corren sobre la soberanía, observada desde distintas posiciones, diferentes disciplinas y distantes atalayas muestran un conjunto de aspectos que siguen interesando al derecho y a la política. Señalan que estas disciplinas han continuado instrumentalizando el concepto hasta convertirlo en algo etéreo por no decir flexible o elástico.

Krasner (2009, pp. xiii y 197), por su parte, reflexiona que para entender la soberanía es necesario prestar atención a las ideas, las instituciones y el poder. Recuerda que el sistema internacional es complejo, la información es imperfecta, que no hay estructuras universales capaces de resolver con autoridad los conflictos, que los principios y las reglas pueden ser lógicamente contradictorias, que las asimetrías de poder pueden ser altas y que principios ampliamente reconocidos y aprobados no siempre promoverán los intereses de los gobernantes.

Con las primeras opiniones de esos doctrinarios, que descubren la riqueza de la temática, corresponde entonces emprender el estudio del contexto en que surge y luego evoluciona la noción de la soberanía nacional, para luego examinar cuáles son sus expresiones contemporáneas y la relación que guardan entre sí, considerando también sus ámbitos o áreas de ejercicio. Especial atención se prestará, a continuación, a los desafíos principales a los que se enfrenta el poder soberano, y el impacto que tienen en su subsistencia y eficacia. Por último, se estudiarán dos principios fundamentales de las relaciones internacionales,

plasmados en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

1.2 Surgimiento y evolución

La definición de la soberanía como se ha dejado entrever no es tarea sencilla, dada su evolución y las múltiples visiones alrededor de la misma. No se trata de un concepto unívoco y absoluto, sino de uno con múltiples connotaciones. Por ello, resulta de interés examinar cómo nace y progresa este paradigma del actual sistema internacional, teniendo presente, como afirma Badie (2000, p. 25) que la construcción histórica de la soberanía es al mismo tiempo horizontal y vertical, externa e interna y, como refiere Vargas (2013, p. 43), que el concepto de soberanía tiene un largo proceso de formación.

El mismo Vargas (2013, p. 43) expone que el término soberano fue empleado por primera vez por el jurista francés Philippe de Beaumanoir, en el año 1283. Se trata de un concepto que tiene sus raíces etimológicas en la palabra “*superanus*”, que significa, literalmente, “*hombre superior*”.

Hinsley (1972, pp. 28 y 29) asegura que la soberanía es el concepto con el que el hombre ha tratado de apoyar las viejas formas de legitimación y de responsabilidad o con el que ha contado para fundamentar las nuevas versiones de estos medios por los que el poder se convierte en autoridad. Vio la luz por primera vez –acota– en un estadio de la historia de las sociedades en el que las relaciones entre la comunidad y el sistema de gobierno convirtieron en inadecuadas o anticuadas las reivindicaciones o las resistencias vigentes. Por tardío que en la historia de una sociedad haya sido este estadio, –añade– en su primera aparición la soberanía ha significado sólo una nueva solución de un problema existente, un nuevo estilo de pensamiento sobre el poder y el gobierno; y por nueva que esta solución haya sido al formularse por primera vez, sólo ha representado un desarrollo de soluciones anteriores de este problema.

Se ha señalado que el concepto de soberanía organizó el surgimiento del Estado moderno y sirvió como marco del desarrollo de la democracia y los procesos que propiciaron su consolidación (Held, 1997, p. 53). Este autor (1997, pp. 59 y 60) apunta que el mayor impulso de la concepción de la *idea* del Estado moderno como tal probablemente se encuentre en las encarnizadas luchas entre facciones religiosas que se propagaron a través de Europa occidental durante la última mitad del siglo XVI, y alcanzaron su expresión más intensa durante la guerra de los treinta años en Alemania. Agrega que al emerger el Estado moderno se trazó un nuevo terreno discursivo, “materializando nociones de soberanía, independencia, representación y legitimidad que transformaron radicalmente las concepciones tradicionales del derecho, la comunidad y la política”.

En similares términos, se indica que el origen y la historia del concepto de soberanía se hallan estrechamente vinculados a la naturaleza, origen e historia del Estado¹ (Hinsley, 1972,

¹ Hinsley (1972, pp. 10 y 11) precisa que en su sentido propio, Estado es el nombre que asignamos a una de las diferentes instituciones políticas que se desarrollan en las sociedades. Es una institución política característica, la

p. 10). También se expresa que el Estado moderno se desarrolla íntimamente vinculado al concepto de soberanía, de poder soberano, a partir de un proceso general consistente en la sustitución de la divinidad por la razón (Recasens i Brunet, 1996, p. 91).

Refiriéndose al Estado moderno y el discurso de la soberanía, Held (1997, p. 61) declara:

La idea de la soberanía está estrechamente vinculada a la idea de Estado moderno. Si bien el concepto de soberanía puede ser rastreado en el Imperio Romano, debió esperar hasta la segunda mitad del siglo dieciséis para convertirse en un tema cardinal del pensamiento político. **La soberanía fue una nueva manera de pensar un viejo problema: la naturaleza del poder y el gobierno.** Cuando las formas de autoridad establecidas dejaron de ser dadas por descontado, fue la idea de soberanía la que proveyó un vínculo renovado entre el poder político y el ejercicio del gobierno. En la disputa entre la Iglesia, el Estado y la comunidad, la soberanía ofreció una vía alternativa de concebir la legitimidad de las reclamaciones de poder. En el debate acerca de la soberanía que la siguió, se ofrecieron diferentes explicaciones del *locus* apropiado del «poder supremo» en la sociedad, la fuente de autoridad de ese poder, sus limitaciones, y los fines a los cuales debería orientarse. En su desarrollo, de Bodin a Hobbes, de Locke a Rousseau, la teoría de la soberanía se fue conformando como una teoría de las posibilidades y las condiciones del ejercicio legítimo del poder político (resaltado suplido).

Por su parte, Morgenthau (1992, pp. 361 y 362) puntualiza que el concepto moderno de soberanía fue formulado por primera vez a finales del siglo XVI, con referencia al nuevo fenómeno del estado territorial. Así, manifiesta con relación a ese concepto:

Se refería en términos jurídicos al hecho político fundamental de esa época: el surgimiento de un poder centralizado que ejercía su autoridad legislativa y ejecutiva dentro de un determinado territorio. Este poder, que primera –aunque no necesariamente– investía a un monarca absoluto, era superior a las otras fuerzas que existían en aquel territorio. En el transcurso de una centuria se convirtió en irrecusable dentro o fuera de ese territorio. En otras palabras, era supremo.

Hacia fines de la Guerra de los Treinta Años, la soberanía como supremo poder sobre un territorio era ya un hecho político, significando la victoria de los príncipes territoriales sobre la autoridad universal del emperador y del papa, por un lado, y sobre las aspiraciones particularistas de los barones feudales, por el otro.

(...) Ahora el monarca era supremo dentro de su territorio no solo como un hecho político sino también como un hecho jurídico. Era la única fuente de todo el derecho positivo, pero estaba por encima de ese derecho. Era superior a la ley, *legibus solutus*. Sus poderes, sin embargo, no eran ilimitados; el quedaba ligado por la ley divina tal como se revelaba en su propia conciencia y tal como se manifestaba en la razón humana por la medio de la ley natural.

forma particular de organizar el poder político que las sociedades han adoptado en un estadio determinado de su evolución.

Según Held (1997, p. 71), los Estados modernos se desarrollaron como Estados-nación: aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos.

Las razones por las cuales el Estado moderno adoptó la forma del Estado-nación o nacional –de acuerdo al mismo autor (1997, p. 96)– fueron porque ellos triunfaron en la guerra, fueron (relativamente) exitosos desde el punto de vista económico, y lograron un grado significativo de legitimidad ante sus poblaciones y los demás Estados.

Hinsley (1972, p. 22), al poner en perspectiva la importancia de la relación entre sociedad y Estado para el concepto de soberanía, señala que la aparición de las formas de Estado es condición indispensable de la noción de soberanía, de la idea de que existe una autoridad política final y absoluta en la comunidad; pues en una sociedad preestatal esta idea no tiene importancia. Así, valora que cuando una sociedad se gobierna por medio del Estado el concepto de soberanía resulta, antes o después, inevitable.

Respecto a la acuñación del concepto de soberanía formula, no obstante, Hinsley (1972, pp. 25 y 26) la siguiente precisión, que por su importancia es capital reseñar:

Para comprender el origen de este concepto es preciso distinguir entre el advenimiento del Estado como institución diferente y, por otra parte, la extensión en que el Estado es reconocido y su gobierno efectivo. Una comunidad no puede ser consciente del Estado hasta que sus formas y su perfil han aparecido; pero el Estado no puede gobernar efectivamente hasta que estas formas y perfil son no solo reconocidos, sino además bien acogidos por la comunidad, y en cierto modo modificados por ésta. Cuando una suficiente parte integrante de la comunidad en que el Estado opera ha aceptado suficientemente a éste, y en el proceso de ser aceptado suficientemente el Estado ha adaptado sus formas y su perspectiva a las exigencias y condiciones de la comunidad, entonces, y sólo entonces, cuando el Estado deja de ser segmentario, ha sido acuñado el concepto de soberanía.— En este sentido, si el advenimiento del Estado como forma de gobierno constituye una condición necesaria del concepto de soberanía, no resulta sin embargo una condición suficiente de éste. (...) Sólo cuando una comunidad responde al Estado y éste a la comunidad en que gobierna, la discusión sobre el poder político puede producirse en términos de soberanía.

Como exponente de la primera formulación de la teoría moderna de la soberanía se identifica habitualmente al intelectual francés Jean Bodin. Con el telón de los conflictos civiles y religiosos del siglo XVI, Bodin sostuvo que la solución de estos solo era posible si se emplazaba un poder supremo competente que prevaleciera sobre todas las autoridades religiosas y tradicionales (Held, 1997, p. 62).

Propugnaba Bodin que dentro de todo Estado o comunidad política debe existir un cuerpo soberano determinado, cuyos poderes sean reconocidos por la comunidad como la base legítima o válida de la autoridad².

En la concepción de ese autor, la soberanía es el poder ilimitado e indivisible de hacer leyes. Es el poder supremo sobre los súbditos; «el derecho general a imponer leyes a todos los ciudadanos independientemente de su consentimiento»³.

² Señala Recasens i Brunet (1996, pp. 91 y 92) que: “En Los Seis Libros de la República (1576) Jean Bodin (...) formula un planteamiento que le lleva a distinguir entre Estado y Gobierno, lo que le permite atribuir la soberanía genérica al Estado (considerado como ente permanente y absoluto), mientras que imputa las posibles corruptelas e injusticias a los Gobiernos (meros titulares temporales de la soberanía) a cuya esfera se circunscriben los problemas y las responsabilidades. A partir de ese momento el Estado, investido de la soberanía pero exento de responsabilidades, se constituye en la clave intocable de todo el sistema político.”

³ Jean Bodin aseguró que: “(...) la soberanía no es otra cosa que la suprema potestad del monarca, es él quien en última instancia constituye la única fuente del derecho y autoridad, siendo legibus solutus, o sea, crea la ley, está por encima de la ley pero sujeto a los principios del derecho (...)” (Vargas, 2013, p. 44).

Destaca Held (1997, p. 62) que la soberanía, en el pensamiento de Bodin, es la característica definitoria o constitutiva del poder del Estado. Teniendo presente que los diferentes tipos de Estados pueden ser distinguidos de acuerdo con el *locus* de su poder supremo –monarquía, aristocracia y democracia–, Bodin prefiere claramente una comunidad política monárquica con una forma de gobierno justa: una monarquía que moderara el poder con el respeto por la ley y la justicia.

Ahora bien, la naturaleza del poder político como un tipo especial de institución –un «hombre artificial», definido por la permanencia y la soberanía, que «da vida y movimiento» a la sociedad y al cuerpo político– fue concebida por primera vez de forma acabada por el filósofo inglés Thomas Hobbes (Held, 1997, p. 63), autor del *Leviatán* (1651).

Precisa Bodelón González (1996, p. 131) que dentro de la teoría de Hobbes, la formación del Estado y la delegación del ejercicio de las funciones públicas en el soberano tiene por objeto impedir la violencia entre los individuos y preservar la paz social. De esta manera, el ejercicio de la soberanía no surge para facilitar el diálogo o la comunicación, sino para controlar la violencia entre los individuos. A continuación cita a Hobbes: “Se dice que un Estado ha sido instituido, cuando una multitud de hombres establece un convenio entre todos y cada uno de sus miembros, según el cual se le da a un hombre o a una asamblea de hombres, por mayoría, el derecho de personificar a todos, es decir, de representarlo... De esta institución del Estado se derivan todos los derechos y facultades de aquel o aquellos a quienes les es conferido el poder soberano por consentimiento del pueblo...” (Hobbes, 1989, p. 146).

Haciendo una síntesis del pensamiento de Hobbes, expresa Held (1997, pp. 63 y 64) lo siguiente:

Hobbes sostiene que los individuos deben transferir voluntariamente su derecho de autogobernarse a una autoridad única poderosa –en adelante autorizada a actuar en su nombre– porque, si todos los individuos lo hacen simultáneamente, se crearán las condiciones del gobierno político efectivo, y de la seguridad y la paz a largo plazo. Se creará una única relación de autoridad –la relación súbdito-soberano– y quedará emplazado un único poder político: el poder soberano o la soberanía –el empleo autorizado, por lo tanto legítimo, de los poderes del Estado por la persona o la asamblea consagrada soberana–.

Es precisamente la transferencia señalada la que constituye la «persona de la comunidad», la «persona artificial» o el Estado, que recibe su vida a través de un proceso de personificación o representación⁴. La soberanía es inherente a la forma distintiva, o «la persona» del poder público; el soberano actúa en nombre de esta persona, esto es, en nombre del Estado (Held, 1997, p. 64).

Por su parte, Held (1997, p. 63) señala que la soberanía desde la perspectiva de Bodin podía ser ilimitada; pero el soberano estaba sujeto, en el campo de la moral y la religión, a las leyes de Dios, la naturaleza y la costumbre.

⁴ Con un lenguaje también metafórico, Bergalli y Resta (1996, p. 9) declaran: “Si el Estado moderno era fundamentalmente esta criatura artificial, su alma debía serlo también. Esta *alma artificial* no era otra cosa, entonces, que la soberanía.”

En opinión de Hobbes, la soberanía debe autoperpetuarse y ser indivisible y absoluta, siendo la justificación de tales atributos «la seguridad del pueblo» (Held, 1997, p. 64)⁵.

En el tránsito hacia la soberanía popular, el pensador inglés John Locke considera que la formación de un aparato gubernamental no implica la transferencia de todos los derechos de los súbditos al dominio político. Held (1997, p. 66) hace hincapié en que, desde la perspectiva de Locke, la autoridad política es transferida por los individuos al gobierno, con el propósito de que promueva los fines de los gobernados; y si estos fines no son adecuadamente representados, el juez último es el pueblo –los ciudadanos–, que puede destituir a sus delegados y, si es necesario, cambiar la forma de gobierno. Las reglas de gobierno y su legitimidad descansan en el «consenso» de los individuos.

La doctrina basada en los argumentos de Locke ejerce una destacada influencia en el mundo de la política democrática, al dejar “sentando que el poder supremo era un derecho inalienable del pueblo; que la supremacía gubernamental era una supremacía delegada en base a la confianza; que el gobierno gozaba de plena autoridad política siempre y cuando mantuviera esta confianza; y que la legitimidad del gobierno o el derecho de gobernar podía caducar si el pueblo lo juzgaba necesario o apropiado, esto es, si los derechos de los individuos y «los fines de la sociedad» eran sistemáticamente ofendidos” (Held, 1997, p. 67).

Por su lado, el ilustrado franco-helvético Jean-Jacques Rousseau insistió en que una concepción coherente del poder político requiere un reconocimiento explícito y formal de que la soberanía se *origina* en el pueblo y allí debe *permanecer*. Desde su perspectiva, la soberanía no puede ser representada o alienada; pues la esencia misma de la soberanía es la creación, autorización y sanción de la ley de acuerdo con los criterios y exigencias del bien común (Held, 1997, p. 67).

Al llevar los argumentos respecto a la soberanía en una nueva dirección, Rousseau sostuvo lo siguiente (Held, 1997, p. 68):

...idealmente, los individuos deberían involucrarse directamente en la creación de las leyes que regulan sus vidas. Pues la autoridad soberana está constituida por la voluntad general – los juicios deliberativos sobre el bien común que el pueblo formula en su calidad de cuerpo ciudadano–. Todos los ciudadanos deberían reunirse para decidir qué es lo mejor para la comunidad y sancionar las leyes apropiadas. Los gobernados deberían ser los gobernantes: Los asuntos del Estado deberían formar parte de los asuntos de los ciudadanos ordinarios.

Dicho autor sostuvo que la soberanía consiste esencialmente en el ejercicio de la voluntad general; es decir, la suma de las voluntades individuales cuando apuntan al bien común. Afirmó que la soberanía es inalienable (no se puede ceder), es infalible (no se puede equivocar), es indivisible (no pertenece a un grupo u otro, sino al pueblo que la hace patente a través de la voluntad general) y es absoluta (Vargas, 2013, p. 46).

⁵ La justificación de Hobbes al poder estatal fue cuestionada en al menos dos aspectos. En primer lugar, se planteó la cuestión de dónde reside legítimamente la soberanía, en el Estado, el gobernante, el monarca o el pueblo; en segundo lugar, se planteó cuáles eran la forma y los límites apropiados, el alcance legítimo, de la acción estatal (Held, 1997, p. 65).

Su pensamiento es objeto de crítica por no considerar límites al alcance de las decisiones de la mayoría democrática ni, en consecuencia, a la intervención política; pues desde su visión la comunidad era todopoderosa y, así, la soberanía del pueblo podía fácilmente acabar con la libertad de los individuos (Held, 1997, p. 69).

Históricamente, pues, se ha asociado el concepto de soberanía a la existencia de un poder absoluto, único, perpetuo y ordenador de la sociedad (Vargas, 2013, p. 46).

Hinsley (1972, pp. 174 y 29) anota que desde los primeros años del siglo XIX el concepto de soberanía, con las implicaciones que llevaba consigo cuando se aplicaba a la situación internacional, pasó a ser el principio fundamental en la política exterior y en la conducta internacional de los más importantes Estados del sistema europeo. También puntualiza que la idea de soberanía supone la existencia de una autoridad política final dentro de la comunidad política «y más allá no existe otra autoridad final y absoluta»⁶.

Considera Herdegen (2005, p. 220) que “[e]n el mejor de los casos se puede entender hoy en día la soberanía como la síntesis de los derechos soberanos que tienen los estados sobre el territorio y las personas (territorialidad y nacionalidad) así como el derecho a un reconocimiento en el plano del derecho internacional”.

Badie (2000, p. 55) refiriéndose a lo incierto del concepto, así como a sus defectos y virtudes, apunta:

...la soberanía evoca una trascendencia que, por definición, tiene que estar por encima de equívocos, dudas y malentendidos: poder último, absoluto y perpetuo, es el principio del que deriva toda autoridad, el argumento definitivo oponible a las pretensiones o a la crítica del otro, la pieza clave de la ideología que autoriza a cualquier Estado a convertirse en el actor exclusivo de la escena internacional oficial. Sin embargo, esta trascendencia ha sido creada y, (...) la soberanía no se ha retirado al Olimpo: está presente hasta en los conflictos más mediocres, sirve de pantalla a las maniobras más cínicas y se la convoca para ilustrar los derechos más diversos. Peor aún, su violación siempre ha sido una de las prácticas más

⁶ Señala Krasner (2009, p. 107) que la reivindicación de autoridad final dentro de un territorio dado es el elemento central de cualquier definición de soberanía. Strayer (1970: 58), citado por Krasner, afirma que la soberanía requiere la independencia de cualquier poder externo y la autoridad final sobre los hombres que viven dentro de ciertos límites.

Sin embargo, más adelante expresa: “To assert, however, that the core of sovereignty is final authority within a given territory does not exhaust the problem either behaviorally or conceptually. Behaviorally, final authority within a given territory has been challenged in one way or another throughout the history of the state system. (...) In the nineteenth and even the twentieth centuries, the European powers and the United States asserted extraterritorial rights in China, the Ottoman Empire, Egypt, and areas of the Persian Gulf, as well as dictating the customs policies of several Latin American states and Japan. (...)— A second problem with simply treating final authority within a defined territory as unproblematic is that there are territories and spheres of human activity in which only partial sovereignty -that is, control over some issues- is claimed. The exclusive economic zone agreed to in the Law of the Sea Treaty, and accepted even by those states that have rejected the treaty itself, give littoral states economic control over an area extending out at least 200 miles but denies them the right to regulate shipping in this same area. Here is a form of territorial control that is not fully sovereign.— (...) Conceptually, the core definition of sovereignty is not concerned with explaining the actual claims that states have made with regard to the exercise of final authority. It is one thing to say that states will deny any other entity final authority within their territory; it is another to delineate the actual scope of activities over which states have asserted authority.”

triviales y rutinarias de la Historia: curioso destino el de una trascendencia que nos complacemos en no respetar, en sacrificar sin siquiera recurrir al más mínimo ritual, como si la escena internacional necesitara para sobrevivir desdeñarse a diario.- (...) Como toda ficción, la soberanía expresa un imaginario y una coherencia y, como todo apaño, está hecha de pretensiones a veces contradictorias y de añadidos cuya adaptabilidad es dudosa. En resumen, es una construcción social reveladora de muchas debilidades pero que permite acceder a la inteligencia de un mundo y, al mismo tiempo, salvar algunos beneficios de orden mínimo. Es también una trascendencia que hay que saber enmendar o revocar puesto que ya no está aferrada a lo real.

Por otra parte, resulta necesario distinguir entre la soberanía y la «autonomía» estatal, entendida esta como la capacidad de los encargados y las agencias del Estado para poner en marcha sus preferencias políticas sin recurrir a ninguna forma de colaboración o cooperación internacional. En síntesis, la soberanía se refiere al derecho del Estado de gobernar sobre un territorio delimitado y la autonomía denota el poder real con que cuenta un Estado-nación para articular y llevar a cabo sus metas políticas de forma independiente (Held, 1997, p. 130).

Por último, Morgenthau (1992, pp. 366, 367 y 371) señala lo que la soberanía no es, en los siguientes términos:

La soberanía no consiste en la libertad de restricciones legales. La cantidad de obligaciones legales por las cuales la nación limita su libertad de acción no afecta, como tal, a su soberanía. El conocido argumento según el cual un determinado tratado impondría a una nación obligaciones tan onerosas que destruirían su soberanía es, ciertamente, carente de sentido. No es la cantidad de restricciones legales lo que afecta su soberanía sino su calidad. (...). En otras palabras, no es la cantidad de los compromisos jurídicos sino su influencia sobre la calidad del control político del gobierno lo que determina el problema de la soberanía. (...)

La soberanía no significa la independencia real en asuntos políticos, militares, económicos o tecnológicos. La actual interdependencia de las naciones en estas materias y la dependencia actual –política, militar y económica– que ciertas naciones tienen de otras, hace difícil si no imposible que algunas de ellas sigan una política independiente tanto interna como exterior, si bien ello no afecta normalmente su autoridad suprema legislativa y ejecutiva dentro de su territorio, esto es, lo que constituye su soberanía. (...) La desigualdad real de las naciones y su mutua dependencia no tienen ninguna relevancia en el status legal llamado soberanía.

1.3 Significados actuales

Como indica Krasner (2000, p. 26) el término de soberanía ha sido utilizado en la práctica de muchas maneras. En el uso contemporáneo dicho autor distingue cuatro significados distintos, a saber: soberanía de interdependencia, soberanía interna, soberanía westfaliana o vatteliana, o soberanía legal internacional⁷.

Badie (2000, p. 60), por su parte, explica que la soberanía puede definirse como “el conjunto de prácticas retóricas por medio de las cuales un Estado reivindica la detentación del

⁷ En una obra más reciente –Power, the State and Sovereignty, 2009, pp. 15 y 16– Krasner incorpora la soberanía de interdependencia dentro de la soberanía interna, por lo que arguye que la soberanía tiene en realidad tres elementos centrales.

poder último con el rotundo objetivo de ser reconocido como tal por el otro con el que está destinado a coexistir”.

1.3.1 Soberanía de interdependencia

La *soberanía de interdependencia* se refiere a la capacidad de los estados para controlar el movimiento a través de sus fronteras. En la actualidad cabe reconocer que los estados no pueden regular –al menos, no como antaño lo hacían– los movimientos a través de las fronteras de bienes, capitales, personas, ideas ni de transmisores de enfermedades. El tema aquí no es tanto sobre la autoridad sino más bien sobre el control. El derecho de los estados de manejar sus fronteras no ha sido desafiado, pero la globalización, se asevera, ha erosionado su capacidad para hacerlo realmente (Krasner, 2000, p. 27).

1.3.2 Soberanía interna

La *soberanía interna* se refiere a las estructuras de autoridad dentro de los estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento. La historia intelectual del término “soberanía” se encuentra más estrechamente asociada con la soberanía interna. Los teóricos clásicos de la soberanía, Bodin y Hobbes, estaban interesados primariamente por este tipo de soberanía.

Así lo reseña también Gobbi (2002, p. 114) al afirmar: “... [el] reconocimiento de la capacidad de decisión en el ámbito doméstico, tiene un origen intelectual más antiguo aún que la soberanía internacional. En realidad, se empleó tradicionalmente por doctrinarios clásicos como Bodin y Hobbes para justificar la legitimidad de los soberanos de antaño. Esa característica primordial convertía al monarca en un personaje inexpugnable para corrientes que pusieran en duda su autoridad. Se trataba en este caso de consolidar la capacidad única del Estado, encarnado en su monarca, para decidir dentro de su jurisdicción”.

En palabras de Krasner (2009, p. 185): “Bodin and Hobbes, the most important early theorists of sovereignty, were both driven by a desire to provide an intellectual rationale for the legitimacy of some one final source of authority within the state. Both were anxious to weaken support for the religious wars that tore France and Britain apart by demonstrating that revolt against the sovereign could never be legitimate.”

Es importante tener presente que las estructuras de autoridad han tomado muchas formas diferentes incluyendo monarquías, repúblicas, democracias, sistemas unificados y sistemas federales.

La aceptación o legitimación de una estructura de autoridad dada es un aspecto de la soberanía interna: el otro es el nivel de control que los funcionarios realmente ejercitan. Esto ha variado dramáticamente. Las entidades políticas internas bien ordenadas tienen estructuras de autoridad efectivas a la vez que legítimas. Los estados fallidos no tienen ninguna de las dos (Krasner, 2000, p. 27).

1.3.3 Soberanía westfaliana o vatteliana

El principio de la soberanía *westfaliana o vatteliana* es que los estados son jurídicamente independientes, autónomos, no estando sujetos a ninguna autoridad externa tanto de jure como de facto. Dentro de sus propios límites, el estado tiene un monopolio sobre la toma de decisiones autorizadas⁸.

Esta es la acepción que acoge Gobbi (2012, p. 94) al señalar que la soberanía traducida en términos sencillos, implica libertad estatal, o sea la capacidad de determinación en los ámbitos de su competencia, sin trabas exteriores. Es la aptitud del Estado, reconocida por la Carta de las Naciones Unidas para escoger una dirección frente a determinados valores o posibles opciones, aquellas que pueden significar el bien para su comunidad.

En el nivel internacional esto implica como corolario que los estados siguen la regla de la no intervención en los asuntos internos de otros; la cual ha sido considerada por muchos observadores como el elemento clave de la condición de Estado soberano⁹.

Considera Morgenthau (1992, p. 364) que la independencia –entendida como sinónimo de la soberanía– significa ese particular aspecto de la autoridad suprema de la nación que consiste en la exclusión de la autoridad de cualquier otra nación. En seguida, esclarece:

La afirmación de que la nación es la autoridad suprema –esto es, soberana dentro de un determinado territorio– implica lógicamente que es independiente y que no existe una autoridad por encima de ella. Consecuentemente, cada nación es libre de manejar sus asuntos internos y externos a su voluntad, siempre y cuando no esté limitada por un tratado o por lo que anteriormente hemos denominado derecho internacional común o necesario. (...) - Así como la independencia es, en ausencia de tratados que establezcan lo contrario, una cualidad necesaria de todas las naciones, también el deber de respetar esa independencia es una norma necesaria del derecho internacional. A menos que sea abrogada mediante tratados esta norma que prohíbe la intervención comprende a todas las naciones.

Esta noción de soberanía es asociada frecuentemente con la Paz de Westfalia que terminó la Guerra de los Treinta Años en 1648; sin embargo, en realidad esta no tenía casi nada de relación con las nociones convencionales de soberanía. Señala Krasner (2009, p. 15) que de hecho los dos tratados que comprendía la Paz de Westfalia, los Tratados de Münster y Osnabrück, no fueron un claro rompimiento con el pasado medieval o incluso un obvio portal al futuro de la soberanía estatal. Citando a Lehbruch (1997), manifiesta que la Paz es mejor entendida como el inicio de las estructuras políticas consociacionales en Europa que como una apertura a la moderna soberanía estatal.

⁸ Krasner (2009, pp. 183 y 193) apunta que mientras casi todos los estados en el sistema internacional han disfrutado de reconocimiento internacional, muchos menos estados han gozado de soberanía westfaliana. También considera que esta última es violada cuando actores externos influyen o determinan las estructuras de autoridad internas. Estas estructuras pueden ser infiltradas tanto a través de acciones coercitivas como voluntarias, a través de la intervención y la invitación.

⁹ La Carta de las Naciones Unidas (ONU) establece este principio en su artículo 2 N.º 7, mientras que la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) lo recoge en su artículo 19.

El principio que dice que los gobernantes no deben intervenir o juzgar los asuntos internos de otros estados en realidad fue introducido por dos teóricos del derecho internacional en la última parte del siglo XVIII, Emmerick de Vattel¹⁰ y Christian Wolff. Este último escribió en los años 1760 que "interferir en el gobierno de otro, sea cual sea la forma en que se haga, se opone a la natural libertad de las naciones, por virtud de la cual uno es totalmente independiente de la voluntad de otras naciones en su acción".

Durante el siglo diecinueve el principio de la no intervención fue enarbolado por los estados latinoamericanos, las entidades más débiles en el sistema internacional y no fue formalmente aceptado por los Estados Unidos hasta 1930 (Krasner, 2000, pp. 27 y 28).

De acuerdo a Held (1997, p. 105) el modelo westfaliano se resume en las siguientes notas:

- a. El mundo está compuesto y dividido por Estados soberanos que no reconocen ninguna autoridad superior.
- b. El proceso de creación de derecho, la resolución de disputas y la ejecución de la ley están básicamente en las manos de los Estados individuales.
- c. El derecho internacional se orienta al establecimiento de reglas mínimas de coexistencia; la creación de relaciones duraderas entre los Estados y los pueblos sólo es promovida cuando atiende objetivos políticos nacionales.
- d. La responsabilidad por acciones ilegales transfronterizas es un «asunto privado» que concierne a los afectados.
- e. Todos los Estados son considerados iguales ante la ley: las disposiciones legales no toman en cuenta las asimetrías de poder.
- f. Las diferencias entre los Estados son en última instancia resueltas por la violencia; predomina el principio del poder efectivo. Prácticamente no existen frenos legales para contener el recurso a la fuerza; las normas legales internacionales garantizan mínima protección.
- g. La minimización de las restricciones a la libertad del Estado es la «prioridad colectiva».

1.3.4 Soberanía legal internacional

Finalmente, la *soberanía legal internacional* se refiere al reconocimiento mutuo. La regla básica de la soberanía legal internacional es que el reconocimiento es acordado a entidades territoriales jurídicamente independientes que son capaces de incorporarse en

¹⁰ Vattel, filósofo, diplomático y jurista suizo, adoptó y adaptó la posición grociana en su *Le droit de gens, ou principes de la loi naturelle, appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, de 1758. Elaboró el primer libro que puede calificarse de moderno sobre el derecho internacional, *Droit de gens*, que adoptó un nuevo punto de vista sobre el sistema internacional y admitió la necesidad de un derecho internacional de la paz y de la guerra. La obra de Vattel reflejaba un consolidado avance, fundamental en el campo del pensamiento internacional; aunque por entonces tal avance no se hubiera producido en la esfera de la práctica internacional (Hinsley, 1972, pp. 166 y 167).

Para Vattel la soberanía era un atributo indivisible e inalienable que dota a quien dispone de él, de independencia exterior, así como supremacía y majestad internas (Vargas, 2013, pp. 45 y 46).

acuerdos contractuales voluntarios¹¹. La soberanía legal internacional es consistente con cualquier acuerdo siempre que el estado no sufra coerción (Krasner, 2000, p. 28).

Agrega dicho autor (2009, p. 15) que la membresía en organizaciones internacionales está usualmente limitada a los estados. Las embajadas gozan de un estatus extraterritorial. Los representantes diplomáticos disfrutan de inmunidad. Para la perspectiva legalista convencional en el derecho internacional los estados son análogos a los individuos en el estado de naturaleza. Cada uno es libre e igual.

Expuestos los significados actuales de la soberanía, es importante reseñar que los aspectos de la misma son mejor entendidos como parte de un largo proceso histórico que se remonta a finales de la Edad Media y se extiende hasta el siglo XIX e incluso principios del siglo XX, tal como precisa Krasner (2009, p. 16). La soberanía últimamente llega a ser aceptada como la única forma legítima de organizar la vida política, no solo en Europa sino alrededor del mundo¹².

También, con base en una clasificación más reciente, Krasner (2009, p. 17) menciona que los tres aspectos de la soberanía –soberanía legal internacional, soberanía westfaliana/vatteliana y soberanía interna– no están lógicamente ni empíricamente unidos. Los estados pueden tener un aspecto de la soberanía sin tener los otros. Por ejemplo, en el orden internacional contemporáneo, estados fallidos y frágiles tienen soberanía legal internacional; estos podrían tener también soberanía westfaliana/vatteliana; pero no poseen soberanía interna. Los estados miembros de la Unión Europea tienen soberanía legal internacional y soberanía interna, pero no soberanía westfaliana/vatteliana porque ellos han usado su soberanía legal internacional para crear instituciones supranacionales que reemplazan la autoridad nacional. Taiwán tiene soberanía westfaliana/vatteliana y soberanía interna, pero solo limitada soberanía legal internacional, porque es reconocido solo por un pequeño número de estados, y se le deniega su membresía en la mayoría de organizaciones internacionales.

Finalmente, apunta Krasner (2009, p. 180) que la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana/vatteliana involucran cuestiones de autoridad y legitimidad; pero no de control. La soberanía interna involucra autoridad y control, refiriéndose tanto a las estructuras

¹¹ Refiere Krasner (2009, p. 183) lo siguiente: “The basic rule of international legal sovereignty, that mutual recognition be extended among formally independent territorial entities, has never been universally honored. The fact that rulers want recognition does not mean that they will always get it. Nonrecognition has been used as an instrument of policy. (...) At the same time rulers have recognized entities lacking in formal juridical autonomy –Byelorussia and the Ukraine were members of the United Nations. Even entities without territory have been recognized.”

¹² Con todo, Krasner (2009, p. 197) realiza una interesante reflexión sobre la eficacia de algunas expresiones de la soberanía: “...la más importante conclusión del presente estudio es que los principios asociados tanto a la soberanía westfaliana como la soberanía legal internacional han sido siempre violados. Ni la soberanía westfaliana ni la soberanía legal internacional han brindado un equilibrio estable del cual los gobernantes no tuvieran incentivos para desviarse. Más bien, la soberanía westfaliana y legal internacional son mejor entendidas como ejemplos de hipocresía organizada. A veces, los gobernantes se adhieren a normas convencionales o reglas porque les proveen de recursos y apoyo (ambos, materiales e ideales). Otras veces, los gobernantes han violado las normas, por las mismas razones. Si los gobernantes quieren permanecer en el poder y promover los intereses de seguridad, materiales e ideales de sus electores, seguir las prácticas convencionales de la soberanía westfaliana y la legal internacional puede o no ser una política óptima.

de autoridad que son reconocidas dentro del Estado como a cuán efectivo es su nivel de control. La soberanía de interdependencia se refiere exclusivamente al control y no a la autoridad, con la capacidad de un estado de regular movimientos a través de sus fronteras. Una pérdida de soberanía de interdependencia es casi seguro que implicaría una pérdida de soberanía interna en el sentido de control interno; pero no necesariamente supondría que el Estado ha perdido autoridad interna.

1.4 Dimensiones

De acuerdo a Held (1997, pp. 129 y 130) la doctrina de la soberanía tiene dos dimensiones distintas, a saber:

La primera se refiere al aspecto «interno» de la soberanía y la segunda al «externo» (...). La primera implica la creencia de que un cuerpo político soberano ejerce legítimamente el «control supremo» sobre una sociedad particular. El gobierno –no importa cómo se defina– debe gozar de la «autoridad última y absoluta» dentro de ese terreno (...). La segunda dimensión, la externa, implica la pretensión de que no existe ninguna autoridad última y absoluta más allá del Estado soberano. En el contexto internacional, la teoría de la soberanía implica que los Estados deben considerarse independientes en todos los asuntos de política interna y que en principio deben ser libres para determinar su propio destino dentro de este plano. La soberanía externa es un atributo que cada sociedad detenta de cara a las demás sociedades; está asociada con la aspiración de cada comunidad política a determinar su propio destino y sus propias políticas, sin verse obstaculizadas indebidamente por otros poderes.

En términos muy similares, Hinsley (1972, p. 137) apunta que aplicado a la comunidad el concepto de soberanía ha implicado la creencia de que existe un poder político absoluto dentro de dicha comunidad. Mientras que aplicado a los problemas que surgen en las relaciones entre comunidades políticas, su función ha consistido en expresar la antítesis de esta argumentación: el principio de que internacionalmente, fuera de las distintas comunidades, no existe autoridad suprema alguna.

En seguida, ese autor aclara que ello, en teoría, no es una paradoja, sino una consecuencia lógica de la naturaleza del concepto de soberanía: el Estado que exige ser libre de limitación y control dentro de su comunidad, en pura lógica está obligado a conceder la misma libertad a los demás Estados dentro de las suyas.

Por su lado, Gobbi (2002, p. 98) habla de las áreas de ejercicio o ámbitos de la soberanía, en los siguientes términos:

En el campo interno, soberanía significa supremacía intraestatal o doméstica, establecer un centro de imputación normativa y un orden jurisdiccional en cuya cúspide está situada la autoridad que administra el Estado. Es decir, las decisiones soberanas están destinadas a prevalecer sobre todas las diferentes autoridades locales. (...)

En el campo internacional soberanía tiene una significación más limitada, sinónimo de independencia, y constituye, también, ejercicio de libre determinación. En definitiva, cada Estado soberano puede elegir el curso de acción que convenga a sus intereses, solamente

limitado por el entorno de sus obligaciones internacionales, entre las cuales se sitúa el derecho de gentes. Campo este último, a veces, pasado por alto o ignorado.

Entre las enseñanzas que extrae Badie (2000, p. 10) de los grandes pensadores de nuestra modernidad política, se encuentra que la percepción acerca de la oposición entre soberanía interna y soberanía externa solo es fuerte en apariencia, pues en la realidad se combinan y se explican ampliamente la una a través de la otra.

1.5 Desafíos

Para iniciar conviene tener presente que, de acuerdo a Badie (2000, pp. 58, 59 y 123), la soberanía alía pretensión y límite, absoluta y trascendente, no puede ser infinita. Este pensador juzga que la soberanía ya no solamente ha venido a menos o se encuentra deformada, también está rebasada por la irrupción de nuevas apuestas y problemas inéditos. Sugiere que la aceptación de valores comunes, y, en primer lugar, los derechos humanos y el reconocimiento de los bienes comunes de la humanidad, limita de forma severa el espacio de la soberanía. También propone que la soberanía, en su vocación partitiva, no puede, ella sola, encargarse del conjunto de problemas internacionales y no logra subsistir como principio más que a condición de prestarse a la limitación.

Por su lado, Ferrajoli (1996, pp. 170 y 171) afirma lo siguiente:

Vivimos hoy (y de ello somos todos conscientes) una crisis de época (...).— El Estado nacional, como sujeto soberano, hoy ha sido puesto en crisis tanto desde lo alto como desde lo bajo. Desde lo alto, a causa de los procesos de privatización, internacionalización y desregulación de la economía, junto con la masiva transferencia a sedes supraestatales o extraestatales de gran parte de las funciones (la defensa militar, el gobierno de la economía, la política monetaria, la lucha contra la gran criminalidad) que en el pasado habían motivado su nacimiento y desarrollo. Desde lo bajo, por los impulsos centrífugos y los procesos de disgregación interna que se han encendido, en forma a menudo violenta, por los mismos desarrollos de la comunicación internacional que hacen siempre más difícil y precaria la otra gran función históricamente a cargo del Estado: la de la unificación nacional y de la pacificación interna.

Krasner (2000, p. 29) menciona que muchos observadores recientes han sostenido que el sistema de estados soberanos está ahora bajo una tensión sin precedentes debido a dos desarrollos: la globalización y las normas internacionales cambiantes con respecto a los derechos humanos¹³. Precisa a continuación este autor que la globalización plantea desafíos a

¹³ Señala Gobbi (2002, p. 138) sobre el tema lo siguiente: “El crecimiento de las preocupaciones por la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional es un proceso que se desarrolla con vigor a partir de la II Guerra Mundial. Ya la I Guerra había despertado la inquietud y llevado a adoptar convenciones tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las personas.— Además de la adopción, en 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1950 se adopta la Convención Regional Europea de los derechos humanos, en 1966 los pactos sobre Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1969 la Declaración de los Estados Americanos y en 1981 la de los africanos. Durante ese período se firmaron las Actas de Helsinki de 1975 y la Convención contra la tortura de 1984.— Toda esa red de compromisos legales mostró la preocupación universal de los pueblos por el problema y asimismo limitaron o, mejor dicho, regularon el funcionamiento de las instituciones jurídicas internas de la mayoría de los países,

las soberanías de interdependencia así como a la interna debido a que amenaza al control del Estado. Las normas sobre derechos humanos desafían a la soberanía westfaliana/vatteliana porque implican que las autoridades internas no son libres de fijar sus propias reglas sobre el tratamiento dado a individuos dentro de sus fronteras.

Asegura Held (1997 p. 120) que el Estado moderno está cada vez más atrapado en redes de interconexión mundial permeadas por fuerzas cuasisupranacionales, intergubernamentales y transnacionales, y es cada vez menos capaz de determinar su propio destino¹⁴. La globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la «diferencia» política y las capacidades de los Estados-nación para actuar de forma independiente en la articulación y concreción de sus objetivos de política doméstica e internacional: el Estado-nación territorial parece afrontar la decadencia o la crisis (...). Con todo, si bien es cierto que ha habido una súbita expansión de los vínculos intergubernamentales y transnacionales, afirma el autor, que la era del Estado-nación no está en absoluto agotada¹⁵.

Al hablar de la naturaleza genérica de la soberanía, Morgenthau (1992, p. 362) opina que la doctrina de la soberanía ha conservado su importancia a través de todo el período moderno de la historia; sin embargo, también ha experimentado reinterpretaciones, revisiones y ataques, especialmente en el campo del derecho internacional. A continuación, aclara:

La fuente de estas dudas y dificultades radica en la lógica y aparente incompatibilidad de dos suposiciones que constituyen la esencia del derecho internacional moderno: la presunción de que el derecho internacional impone límites legales a las naciones individuales, y la creencia de que esas mismas naciones son soberanas, esto es, que poseen la suprema autoridad legislativa y ejecutiva, y que por lo tanto no están sujetas a restricciones legales. Pero en realidad la soberanía es incompatible tan solo con un sistema centralizado, y por ello fuerte y efectivo, de derecho internacional. Pero de ninguna manera es incompatible con un sistema descentralizado, y por consiguiente débil e ineficaz, del orden legal internacional. Por que (sic) la soberanía es la fuente misma de esa descentralización, debilidad e ineficacia.

Apuntaba al respecto Hinsley en su época (1972, pp. 188 y 189) lo siguiente:

...los límites físicos, morales y legales de la libertad de la comunidad y el Estado se han reducido notablemente en los últimos tiempos como consecuencia de cambios en el entorno interestatal o intercomunitario. Acaso paradójicamente, el poder y también la impotencia de la comunidad y del Estado han crecido simultáneamente en un proceso único: estos cambios en las condiciones internacionales han brotado de fuerzas técnicas, sociales y económicas que son fruto de la comunidad altamente integrada y el Estado moderno (...). Pero sería falso deducir de estos cambios en el medio internacional y de estas previsible repercusiones en el marco de la

directamente al acogerlas o al transformarlas en propias y de manera indirecta a través de la búsqueda de armonizar criterios internos con pautas internacionales¹⁷.

¹⁴ Se ha señalado en el nivel internacional que la idea del Estado como una entidad en principio capaz de determinar su propio futuro, se contraponen a la economía mundial, las dinámicas de las instituciones regionales y globales, la actividad de las organizaciones internacionales, el derecho internacional y las alianzas militares, cuyo funcionamiento moldea y restringe las opciones de los Estados-nación individuales.

¹⁵ Para Held (1997, p. 123) los cambios que en la actualidad experimenta el sistema global, quizá se puedan entender mejor si se conciben más que como el fin de la era del Estado-nación como un desafío a la era de los «Estados hegemónicos», un desafío que todavía está lejos de articularse de forma completa.

conducta exterior que hoy el concepto de soberanía ha dejado de ser un reflejo fiel de la situación internacional o una premisa básicamente válida en las relaciones internacionales. Argüir en ese sentido es equiparar el atributo de soberanía con la posesión de ilimitada libertad de acción, y la validez del concepto de soberanía con la falta de trabas en el poder.

Beck (1998, pp. 35 y 36)¹⁶ refiriéndose a las razones por las que la globalidad se torna irrevisable en lo que califica como la segunda modernidad, menciona precisamente diversos desafíos a la soberanía estatal, a saber:

1. El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales.
2. La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación.
3. La *exigencia*, universalmente aceptada, de respetar los derechos humanos –también considerada (de boquilla) como el principio de la democracia.
4. Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura.
5. La política mundial posinternacional y policéntrica: junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales con cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas).
6. El problema de la pobreza global.
7. El problema de los daños y atentados ecológicos globales.
8. El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.

Algunos pensadores hablan incluso de la descomposición del poder soberano (Rodota, 1982, citado por Gobbi, 2002, p. 96); otros afirman que se descompone, se despedaza y se reconstituye en nuevos lugares (Bergalli y Resta, 1996, p. 10), y también se señala que la soberanía es ahora limitada, transferible y fragmentaria. En tal sentido, Vargas (2013, p. 50) considera que:

“El concepto de soberanía ha continuado con su evolución. En pleno siglo XXI es imposible concebir la existencia de una soberanía tan absoluta (...), a tal grado de no depender del resto de la comunidad internacional. La globalización, gran difuminadora de fronteras, ha elevado la interdependencia de los Estados a niveles inusitados, más allá, incluso, de los vínculos vecinales o meramente comerciales.- La consolidación del Derecho Internacional Público y, sobre todo, las doctrinas que pugnan por el respeto de los Derechos Humanos (...), han generado importantes limitaciones para el poder soberano de

¹⁶ Este mismo autor aclara que el Estado nacional es un Estado territorial, es decir, que basa su poder en su apego a un lugar concreto (en el control de las asociaciones, la aprobación de leyes vinculantes, la defensa de las fronteras, etc.). Por su parte, la sociedad global, que a resultas de la globalización se ha ramificado en muchas dimensiones, y no sólo las económicas, se entremezcla con –y al mismo tiempo relativiza– el Estado nacional, como quiera que existe una multiplicidad –no vinculada a un lugar– de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida que traspasan en todas direcciones las fronteras territoriales del Estado nacional. Esto aparece en todos los pilares de la autoridad nacional-estatal: la fiscalidad, las atribuciones especiales de la policía, la política exterior o la defensa (Beck, 1998, p. 21).

A juicio de Beck el modelo tradicional del Estado nacional solo tendrá probabilidades de supervivencia en la nueva estructura de poder del mercado mundial, así como en las instancias y movimientos transnacionales, si el proceso de globalización se convierte en criterio de la política nacional en sus respectivos ámbitos (economía, legislación, defensa, etc.).

los Estados. De igual forma, la integración regional de tipo supranacional (...), también ha impactado la idea de soberanía y generado modificaciones profundas en sus postulados.- Como puede apreciarse, el concepto de “soberanía” se ha ido modificando desde sus orígenes, en los que respondía [al] momento histórico de concentración del poder en cabeza del monarca, hasta la actualidad, que parece disgregarse entre los poderes locales (comunidades autónomas, provincias, etc.) y poderes internacionales o supranacionales, que comparten ciertas atribuciones con los Estados nacionales”.

Held, citado por Beck (1998, p. 86), habla de una *soberanía dividida*¹⁷ y *maniatada*, de la siguiente manera:

“(…) Con solo tener presentes las consecuencias de la globalización, está justificada la afirmación de que la capacidad de acción de los Estados en un entorno internacional que se vuelve cada vez más complejo cercena estas dos cosas: la autonomía estatal (en algunos ámbitos de manera radical) y la soberanía estatal. Toda teoría de la soberanía según la cual ésta se entienda como una forma inderogable e indivisible del poder y la violencia públicos es subcompleja. La soberanía propiamente dicha se debe entender y analizar hoy como un poder escindido que es percibido como algo fraccionado por toda una serie de actores –nacionales, regionales e internacionales– y que se encuentra limitado y maniatado precisamente por esta pluralidad inmanente”.

Badie (2000, p. viii), por su lado, opina que sin duda alguna la soberanía ya no es un principio básico sino accesorio, subordinado, dependiente. Para este autor (2000, pp. 75-77) el principio inédito que ya organiza, de hecho, la vida internacional es el de *responsabilidad*. Esta innovación –señala– está triplemente favorecida por la crisis de la concepción clásica de la soberanía. Al respecto, pone en claro:

La creciente interdependencia entre Estados soberanos tiene, en primer lugar, un corolario del que nadie escapa totalmente: por no haber podido controlar de manera satisfactoria lo que ocurre incluso en el interior de sus fronteras, los Estados solicitan cada vez más cooperación y, muy a menudo, intervención más o menos discreta en sus propios asuntos. (...) Los Estados esperan así recuperar en capacidad de regulación interna e internacional lo que abandonan en soberanía. De una soberanía absoluta se pasa así a la hipótesis de una soberanía razonable, mientras que la idea fundacional de comunidad política cede ante la de comunidad de responsabilidad; (...).

Si los Estados están en trance de descubrir el principio de responsabilidad, es en gran parte bajo el efecto de las mismas consideraciones que, en otro tiempo, los condujeron a reivindicarse soberanos y que hoy cambian de significado: realización del bien común, necesidad de conceder seguridad, obligación de participar en la definición de un orden internacional. Este elemento de continuidad es, no obstante, compensado por un efecto de ruptura; la responsabilidad ya no define la detentación (ficticia por siempre jamás) de un poder absoluto y último, sino la obligación de mantener un compromiso que ya no sólo se limita a la comunidad nacional y que, en adelante, va al compás de las interdependencias y de las apuestas que construye la mundialización.

¹⁷ Por el contrario, Morgenthau (1992, p. 375) valoraba en su época: “Si la soberanía significa autoridad suprema, es claro que dos o más entidades –personas, grupos de personas, organismos– no pueden ser soberanos dentro de un mismo y espacio. El que es supremo es por lógica necesidad superior a todos los demás; no puede tener un superior ni igual a su lado.”

Más adelante Badie (pp. xi y xii) expresa:

Incluso desenmascarada, tenida por ficción ambigua, contradictoria o inadaptada, la soberanía no ha sido abolida. Estamos muy lejos de ello; (...) la soberanía constituye un valor realmente movilizador. El derecho continúa protegiéndola, exaltándola y, de paso, cada cual hace uso de ella según sus necesidades. (...) antiguamente la soberanía pretendía reinar como señor absoluto, pero en la actualidad no es más que un principio entre tantos, de los cuales varios la contradicen directamente. Es posible que la edad de oro de la soberanía no haya existido nunca: de naturaleza ficticia y frágil, ésta siempre ha sido deformada y hasta, se podría decir, “violada”. Sin embargo, en la actualidad la violación ya ni siquiera tiene sentido...

Dicho autor considera incluso la apertura de una zanja entre Estado y soberanía como uno de los parámetros del juego internacional contemporáneo. Para él, esa crisis es observable desde muchos puntos de vista¹⁸.

Además, Badie (2000, pp. 83 y 84) declara que la perpetuidad de las soberanías está sometida a un cuestionamiento casi cotidiano: declarándolas *abolidas* o *burladas*, la agenda internacional mantiene su crónica hasta hacer de ella una de sus apuestas mayores.

El primer escenario es producto de la implosión de estructuras de autoridad y legitimidad que, al mismo tiempo, aniquila la soberanía del Estado involucrado. Considera que sin duda alguna, estos estados que se vienen abajo (*collapsed states*), estos “Leviatanes cojos” son, realmente, productos de la vida internacional y si su soberanía está efectivamente desmoronada, deduce que ha sido completamente abolida por la comunidad internacional.

El segundo escenario se asocia a las movilizaciones identitarias, con las cuales ya no es solo el Estado el que se derrumba, sino la nación y la idea misma de vínculo social constituido. La movilización identitaria –afirma–, controlada o, peor todavía, entregada a ella misma, produce poblaciones sin límite, electrones libres de espacios sin soberanía, ejemplificando luego con la repartición de Palestina y el conflicto yugoslavo. Puntualiza Badie que el perturbador efecto de la ola identitaria y primordialista ya no tiene que demostrarse: “destructora de comunidades políticas, del principio de territorialidad, de vínculos ciudadanos, del contrato social al igual que de la alteridad civilizada, reconsidera los fundamentos de la soberanía; (...)”.

En este punto, conviene aclarar que si bien es admisible que la soberanía ha dejado de ser el único concepto internacional, no pierde por ello su carácter fundamental, como reflexionan algunos de los autores citados. Sigue siendo el concepto esencial para ser miembro de la comunidad internacional, tanto en la práctica como en el derecho.

¹⁸ Así, manifiesta (2000, p. 74): “En primer lugar, son numerosos los actores extraestatales que pretenden manipular o utilizar la detentación del poder último: empresarios identitarios, religiosos o comunitarios, empresarios transnacionales, actores políticos que buscan construir su legitimidad con la salvaguardia de una soberanía atacada. Después porque el Estado, frente a sus nuevos competidores y frente a las nuevas circunstancias de la mundialización, cambia cada vez más de método: en lugar de validar su acción recurriendo al principio de la soberanía territorial, entra en las redes transnacionales, negocia con las firmas, pasa por alto convenios con los empresarios identitarios, representa los poderes más comunes (...). Si hay soberanía, ésta se convierte en un recurso de regateo (*bargaining*), olvidando su nobleza y su excepcionalidad.— Apañada de esta manera, la soberanía pierde una parte de su alma, pero no abdica por completo”.

Se acepta, empero, que los cambios recientes y constantes en la tecnología y en las condiciones económicas y sociales han sometido la libertad internacional y la independencia de la comunidad y el Estado a una erosión considerable; pero esta no afecta la validez internacional del concepto de soberanía¹⁹.

En términos análogos, Gobbi (2002, pp. 96 y 97) propone que las corrientes contemporáneas solo limitan el campo de acción de la soberanía o, si se prefiere, estrechan el área operativa, pero de ninguna manera debilitan un atributo estatal, la capacidad de libre determinación, aspecto que constituye –para él– la esencia del concepto. Recuerda también que muchas veces esa reducción del área operativa es resultado de un ejercicio libre de voluntad; una autolimitación producida por la aceptación de obligaciones. Finalmente, coincide con Rosenau en que las transformaciones políticas actuales no han subvertido el concepto de soberanía; el cual considera estrecha sus límites, pero conserva sus notas esenciales y tiene el mismo valor de antaño.

De acuerdo a Held (1997, p. 124) quienes presagian el fin del Estado dan por supuesta con excesiva rapidez la erosión del poder estatal ante las presiones de la globalización y no logran reconocer la persistente capacidad del aparato estatal para moldear la dirección de la política doméstica e internacional. De acuerdo a este autor (1997, pp. 170 y 171) el argumento que presenta en su obra no incluye la idea de que la soberanía nacional haya sido completamente subvertida, ni siquiera en las regiones sembradas con estructuras de poder divididas y superpuestas. Pero el argumento sí supone que en los dominios políticos proliferan lealtades cruzadas, interpretaciones en conflicto de los derechos y deberes, y estructuras de autoridad interconectadas que desplazan las nociones de la soberanía como forma de poder público ilimitado, indivisible y exclusivo.

Krasner (2000, p. 26), por su parte, expone que es demasiado temprano para programar un funeral para el sistema de estados soberanos²⁰. Así, reflexiona:

¹⁹ No obstante, conviene indicar con franqueza que el poder efectivo que la soberanía confiere a un Estado está, en importante medida, conectado con los recursos a su disposición. Sin lugar a dudas, los recursos que una comunidad política puede movilizar variarán de acuerdo con su posición en la jerarquía de Estados, su lugar en la estructura global de las relaciones económicas, su posición en la división internacional del trabajo y el apoyo que pueda reunir en las redes regionales (Held, 1997, p. 108). Como se indica “el juego político mundial sigue estando dominado por las naciones capaces de reunir recursos para obtener objetivos” (Gobbi, 2012, p. 28).

En similares términos, Krasner (2009, p. 5) apunta: “Some states have more attributes of sovereignty, as it is conventionally understood, than others. The rules of the game for the international system are not self-enforcing equilibria. Some actors have both the interest and capacity to violate the rules. The rules persist over time but their impact on behavior is imperfect. In the international system it is the power and interests of states that matters most”.

²⁰ También indica Krasner (2000, p. 34) lo siguiente: “...la globalización y las estructuras normativas alternativas tales como los derechos humanos y de minorías han desafiado en forma persistente a las soberanías westfaliana/vatteliana y de interdependencia. Los cambios económicos, demográficos, militares y en el campo de las ideas han sido excepcionalmente dinámicos durante los dos últimos siglos. No obstante, ningún conjunto alternativo de arreglos institucionales ha suplantado a las reglas asociadas con la soberanía estatal, aunque se han establecido nuevos arreglos tales como protectorados, dominios y entidades regionales que coexisten con las normas de soberanía. La adaptabilidad de la soberanía es notable.”

Las apresuradas aseveraciones que sostienen que la globalización y los derechos humanos están conduciendo al desvanecimiento de la soberanía ignoran el hecho de que los desafíos contemporáneos no son originales; ya que el control y la autoridad de los estados han sido persistentemente disputados. Si las reglas de soberanía son suplantadas esto solo podría tener lugar a través de un proceso evolutivo en el cual actores claves encuentren que conviene a sus intereses elegir nuevas reglas e instituciones que sean incompatibles para la tradicional soberanía estatal. Es poco probable que actores estatales hagan tales elecciones dadas las ventajas inherentes del *status quo*, la habilidad de los estados para simplemente desatender a los reclamos de autoridad sobre áreas temáticas que no pueden regular efectivamente, y el hecho de que la soberanía puede coexistir con, pero no ser desplazada por, arreglos institucionales alternativos.

1.6 Reglas generales de actuación de los detentadores de la soberanía en los ámbitos universal y regional

1.6.1 Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, California, Estados Unidos de América, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia forma parte integrante de la Carta.

Los principales rasgos del modelo de la Carta son los siguientes (Held, 1997, p. 113):

- a. La comunidad mundial está compuesta por Estados soberanos, conectados a través de una densa red de relaciones, tanto *ad hoc* como institucionalizadas. Los individuos y los grupos son considerados actores legítimos en las relaciones internacionales (a pesar de su papel limitado).
- b. A ciertos pueblos oprimidos por poderes coloniales, regímenes racistas u ocupantes extranjeros, se les garantiza el derecho del reconocimiento y un papel determinado en la articulación de su futuro y sus intereses.
- c. Se aceptan gradualmente las normas y los valores que cuestionan el principio del poder efectivo; de este modo, desde el punto de vista teórico, las violaciones graves de las reglas del derecho internacional no son consideradas legítimas. Se restringe el recurso a la fuerza, incluido el uso indebido de la fuerza económica.
- d. Se crean nuevas reglas, procedimientos e instituciones para promover la elaboración y la ejecución de un sistema legal en los asuntos internacionales.
- e. Se adoptan principios legales que delimitan la forma y el alcance de la conducta de todos los miembros de la comunidad internacional y que ofrecen una serie de guías para la estructuración de las reglas internacionales.
- f. Se expresa una profunda preocupación por los derechos de los individuos, y se crea un grupo de reglas internacionales con el propósito de obligar a los Estados a observar ciertas normas en la manera de tratar a todas las personas, incluidos sus propios ciudadanos.
- g. La preservación de la paz, la promoción de los derechos humanos y la búsqueda de una mayor justicia social devienen prioridades colectivas declaradas; los «asuntos públicos» incluyen a la comunidad internacional en su conjunto. Con respecto a ciertos

valores –la paz, la prohibición del genocidio–, las reglas internacionales definen cuál es la responsabilidad personal de los funcionarios estatales y cuáles serían los actos criminales de los Estados.

- h. Se reconocen las desigualdades sistemáticas entre los pueblos y Estados y se establecen nuevas reglas –incluido el concepto de «patrimonio común de la humanidad»– para crear maneras de gobernar la distribución, la apropiación y la explotación del territorio, las propiedades y los recursos naturales.

En el preámbulo de la Carta los pueblos de las Naciones Unidas se expresan resueltos a reafirmar la fe en la igualdad de derechos de las naciones grandes y pequeñas²¹, así como a unir esfuerzos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales²².

El art. 2 de la Carta señala que la organización y sus miembros procederán de acuerdo con una serie de principios, entre estos el de igualdad soberana de todos sus integrantes – número 1–, además establece que ninguna disposición de la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados; sin embargo, aclara en seguida que ese principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión –número 7–.

Sobre el primer principio enunciado, explica Morgenthau (1992, pp. 364 y 365):

La igualdad no es más que un sinónimo de la soberanía, apuntando a un particular aspecto de ella. Si todas las naciones tienen autoridad suprema dentro de sus territorios, ninguna puede someterse a otra en el ejercicio de esa autoridad. Ninguna nación tiene el derecho, en ausencia de obligaciones contractuales que se opongan a ello, de indicar a otra qué leyes debe promulgar y ejecutar, ni, mucho menos, promulgarlas y ejecutarlas en territorio ajeno. Siendo soberanas, las naciones no pueden someterse a un poder legislativo o administrativo que opera directamente sobre su territorio. El derecho internacional es un derecho entre entidades coordinadas, no subordinadas. Las naciones están subordinadas al derecho internacional, pero no la una a la otra; en otras palabras, ellas son iguales.

La igualdad soberana se debe entender, aclara Herdegen (2005, p. 243), “en principio, en el sentido de una igualdad formal de todos los miembros de la comunidad de Estados. Esa

²¹ Sobre los orígenes de esta idea, apunta Vargas (2013, p. 45) lo siguiente: “Después de finalizada la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), con el fin de reafirmar políticamente el triunfo de los Estados nacionales sobre el Papado y el Sacro Imperio Romano Germánico, se recurrió a la idea de igualdad soberana de los Estados, como una forma de justificar su independencia y permitir su vinculación por medio de un sistema jurídico que se irá creando por práctica consuetudinaria entre todos (son los albores del Derecho Internacional Público, tal y como lo conocemos actualmente)”.

²² Precisa Held (1997, p. 112) que la imagen de regulación internacional proyectada por la Carta (...) estaba protagonizada por «Estados todavía celosamente “soberanos”», pero reunidos en una «miríada de relaciones»; conminados a resolver sus desacuerdos a través de medios pacíficos y conforme a criterios legales; en principio sujetos a severas restricciones sobre el recurso a la fuerza; y constreñidos a observar «ciertas normas» referidas a la manera de tratar a todas las personas que pisaran su territorio, incluidos sus propios ciudadanos. Por su parte, Ferrajoli (1996, p. 169) apunta lo siguiente: “...la organización de las Naciones Unidas, no obstante su inspiración y su aspiración universalista, continúa –no únicamente en el plano fáctico de la efectividad, sino también en el jurídico de la normatividad– condicionada por el principio de la soberanía de los Estados.”

concepción formal de la igualdad se refleja en el caso de varias organizaciones internacionales y conferencias de Estados en el peso que tienen los votos”.

En efecto, la igualdad soberana formal de los estados miembros de la organización se confirma cuando el art. 18 de la Carta prescribe que cada uno tendrá un voto en la Asamblea General (*one State, one vote*); a la vez, es ratificado al declararse que las relaciones entre los miembros de las Naciones Unidas se basarán en el respeto a dicho principio, con motivo de excluir a los mismos de la aplicación del régimen internacional de administración fiduciaria, según el art. 78 de la Carta.

Empero, el principio apuntado puede juzgarse simbólico al valorar la composición, funciones, poderes y la votación en el Consejo de Seguridad²³, conforme a los arts. 23 al 27 de la Carta.

Expresa Herdegen (2005, p. 244) al respecto: “Este principio se rompe, sin embargo, en las Naciones Unidas con la posición privilegiada de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (artículo 23, números 1 y 2 de la Carta de la ONU). Detrás de esto, se encuentra la idea de contar con una clase de "directorio mundial" que, por otra parte, es un reflejo de la política de las grandes potencias del siglo pasado”.

Desde una perspectiva histórica, Held (1997, p. 101) sostiene con relación al principio de igualdad soberana de los estados:

El elemento que acompaña el derecho a la autoridad suprema que todos y cada uno de los Estados modernos reivindican es el reconocimiento de que esa reivindicación confiere a los demás Estados el mismo derecho a la autonomía y al respeto dentro de sus propias fronteras. (...) el desarrollo de la soberanía se puede interpretar (...) como parte de un proceso de reconocimiento mutuo por medio del cual los Estados se garantizaron unos a otros los derechos de jurisdicción sobre sus respectivos territorios y comunidades. De este modo, la soberanía implica la aceptación estatal de la independencia; es decir, cada Estado afirma poseer derechos exclusivos de jurisdicción sobre un territorio y una población particulares. Y en el mundo de las relaciones entre Estados, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados fue gradualmente adoptado como el principio supremo para gobernar la conducta formal de los Estados, independientemente de cuán representativos fueran sus regímenes particulares.

De manera similar, Gobbi (2002, p. 95) al referirse a los rasgos típicos de la soberanía, apunta que “...la aceptación de la soberanía está normalmente orientada a consagrar la reciprocidad. El respeto de lo ajeno para lograr el respeto de lo propio. Esta característica irrefutable de la institución hace imposible o impide repensar doctrinas que conduzcan a establecer comportamientos estatales con facultades asimétricas que no respeten esa vinculación de reciprocidad”.

²³ Held (1997, p. 116) afirma que la Carta de las Naciones Unidas acentuó el papel de las «grandes potencias», las cuales se arrogaron facultades especiales, con lo cual sus pretensiones de liderar la política internacional recibieron una nueva justificación. Añade que, en definitiva, el modelo de la Carta de la ONU, a pesar de sus buenas intenciones, no logró dar origen a un nuevo principio de organización del orden internacional –un principio que pueda quebrar crucialmente la lógica de Westfalia y poner en práctica nuevos mecanismos democráticos de coordinación y cambios políticos.

Para ese autor (2002, pp. 108 y 109) hay que reconocer dos circunstancias. Primero, que los principios contemporáneos obligan a admitir que la igualdad prevalece entre integrantes institucionalmente similares o jurídicamente idénticos, a pesar de las diferencias de hecho. Segundo, que las violaciones del derecho, en virtud de las asimetrías de los estados, son causa de los desórdenes contemporáneos.

Puntualiza Herdegen (2005, pp. 244 y 245) que la igualdad soberana se expresa, ante todo, en la inviolabilidad de la integridad territorial y en la garantía de la independencia política. La independencia política abarca el derecho a la libre elección y a la libertad para estructurar los sistemas políticos, sociales, económicos y culturales. Esa independencia va acompañada de la prohibición de intervención.

La Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contenida en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, ordena los diferentes elementos constitutivos de la igualdad soberana:

El principio de la igualdad soberana de los Estados

Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) los Estados son iguales jurídicamente;
- b) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía;
- c) cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados;
- d) la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables;
- e) cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar delante libremente su sistema político, social, económico y cultural;
- f) cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

Por su parte, la prohibición de intervención reconocida por la Carta de las Naciones Unidas constituye otro principio fundamental de las relaciones internacionales.

Tal prohibición en el sentido de la Carta, se encontraba vigente en el derecho consuetudinario desde hacía bastante tiempo. Pese a ello, el alcance de los asuntos internos que constituyen el objeto de la prohibición es difícil de concretar, al igual que las posibles formas de ejercer la influencia que se encuentra proscrita (Herdegen, 2005, p. 270).

Un intento importante de delimitar la prohibición de intervención se encuentra en la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados, anexa a la Resolución 36/103 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de

9 de diciembre de 1981; la cual fue rechazada por muchos estados del mundo occidental (en ese entonces), lo que le restó autoridad.

En términos generales, señala Herdegen (2005, pp. 270 y 271) que la prohibición de intervención protege principalmente la autonomía de los estados individuales en lo concerniente a la estructuración del orden cultural, social, económico y político; pero a continuación, aclara que el ámbito de esa prohibición (*domaine réservé*) que se le garantiza a los estados se ha contraído desde hace bastante tiempo, ante todo con el desarrollo progresivo de los estándares de derechos humanos.

Finalmente, la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, establece como elementos del principio de no intervención los siguientes:

El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional.

Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.

El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención.

Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

Nada en los párrafos precedentes deberá interpretarse en el sentido de afectar las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

1.6.2 Carta de la Organización de los Estados Americanos

La Carta de la Organización de los Estados Americanos²⁴ fue suscrita en Bogotá en 1948 y ha sido reformada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967,

²⁴ Declara Herdegen (2005, p. 340) que la Organización de los Estados Americanos constituye el prototipo de la organización regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. Así lo ha expresado también la OEA en el artículo 1° de su Carta.

por el Protocolo de Cartagena de Indias, aprobado el 5 de diciembre de 1985, por el Protocolo de Washington, aprobado el 14 de diciembre de 1992, y por el Protocolo de Managua, adoptado el 10 de junio de 1993.

En el preámbulo de dicha Carta los estados representados, en nombre de sus pueblos, hacen referencia al respeto de la soberanía de cada uno como requisito para el mejoramiento de todos. También, reafirman solemnemente los principios y propósitos de las Naciones Unidas y se expresan convencidos de que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz.

Los estados americanos declaran como propósito de la organización, en el art. 1 de la Carta, la defensa de su soberanía, integridad territorial e independencia²⁵. Posteriormente, reafirman como principio, en el art. 3, que el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los estados.

De manera análoga al instrumento antes relacionado, se señala en el primer precepto de la Carta que ninguna de sus disposiciones autoriza a la Organización de los Estados Americanos a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los estados miembros. El respeto del principio de no intervención se confirma al establecer los propósitos esenciales de la Organización (art. 2 letra “b”), y al definir como un principio que todo estado tiene el derecho a elegir, sin injerencias externas, sus sistemas político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, con el correlativo deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado (art. 3 letra “e”). Otros importantes desarrollos se encuentran en los arts. 19²⁶ y 20²⁷ de la Carta.

La igualdad soberana de los estados es reconocida por el art. 10 de la Carta, que luego de afirmar que son jurídicamente iguales, puntualiza –contrario a una tesis sostenida previamente en este trabajo– que los derechos de cada uno no dependen del poder de que dispongan para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional. El principio de mérito se confirma, formalmente, cuando los arts. 56 y 71 de la Carta prescriben, en su orden, que cada estado miembro tiene derecho a un voto en la

²⁵ Señala Herdegen (2005, p. 342) que “[e]l sistema interamericano es tanto un sistema de seguridad colectiva como también una asociación de defensa. Los mecanismos de protección del sistema se extienden a:

- Un ataque armado por parte de algún Estado en contra de un Estado americano (artículo 28 de la Carta de la OEA, artículo 3° del Pacto de Río [Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947]);
- Una agresión que amenaza la integridad o la inviolabilidad del territorio o la soberanía, o la independencia política de cualquiera de los Estados americanos (artículo 6° del Pacto de Río),
- Cualquier otro hecho o situación que ponga en peligro la paz de las Américas (artículo 6° del Pacto de Río), así como
- Un conflicto entre dos o más estados americanos (Artículo 7° del Pacto de Río)”

²⁶ Art. 19 de la Carta de la OEA: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”.

²⁷ Art. 20 de la Carta de la OEA: “Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”.

Asamblea General, en el Consejo Permanente de la Organización y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.

Finalmente, cabe apuntar que al teorizar acerca de la autolimitación de la soberanía estatal, Gobbi (2002, p. 117) expresa:

La Carta de las Naciones Unidas y la de la OEA, así como las diferentes convenciones que establecen una serie de obligaciones en materias tradicionalmente sometidas a la jurisdicción interna parecen, para cierta doctrina, debilitar el concepto de soberanía. Sin embargo, se insiste en reiterar que esas autolimitaciones o ampliación de la jurisdicción internacional son actos propios de la soberanía. El Estado toma decisiones para cumplir con sus obligaciones en virtud de normas internacionales, que al aceptarlas las ha hecho propias y transformado en derecho interno.

1.7 Epílogo

La soberanía continúa siendo una noción relevante tanto al interior de los Estados como en el ámbito de las relaciones internacionales, la cual es utilizada muchas veces a conveniencia de los intereses del actor que la proclama.

La comprensión de esa noción y de sus alcances hoy por hoy es el resultado de un largo proceso de formación, vinculado al origen y la historia del Estado, proceso que continúa su incesante desarrollo a raíz de los nuevos acontecimientos internacionales.

Tachada como una ficción, una trascendencia creada o un artificio, la soberanía resiste los cuestionamientos que se le formulan y marca la conducta de los Estados y las dinámicas de las organizaciones internacionales y otros sujetos del Derecho Internacional.

La concepción clásica de la soberanía –absoluta, única y perpetua– ha sido sin duda superada al presente, por lo que se habla ahora, desde distintas perspectivas, de la descomposición o erosión del poder soberano, de la existencia de una soberanía dividida, maniatada, limitada, transferible y fragmentaria o bien se propone la hipótesis de una soberanía razonable; pero la noción de soberanía, en definitiva, no ha sido abolida ni desterrada, y da lugar a valoraciones, medidas e interacciones en variados escenarios de la vida internacional, por lo que sigue siendo una ficción necesaria.

Parece pues, también, demasiado temprano para preparar el funeral del concepto en referencia, teniendo presente su notable adaptabilidad –la soberanía es lo que los Estados hacen de ella– y la falta de incentivos de actores claves para definir nuevas reglas y adoptar nuevas instituciones que resulten incompatibles con la tradicional soberanía estatal.

Los principios fundamentales de igualdad soberana y no intervención en los asuntos internos de los Estados, pese al consenso que reúnen en los ámbitos universal y regional, deben ser apreciados en su justa dimensión, como se advertirá con mayor claridad al examinar los aspectos asociados a la seguridad internacional en el siguiente capítulo de este trabajo.

CAPÍTULO II
SEGURIDAD INTERNACIONAL

2.1 Introducción. El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales

Los Estados soberanos, de acuerdo a los principios fundamentales que rigen sus relaciones en los escenarios universal y regional, y a veces incluso al margen de estos principios, persiguen satisfacer –a la usanza de los individuos– sus necesidades básicas, siendo una de ellas justamente la seguridad; lo cual les exige prestar atención y ocuparse de las dinámicas locales, nacionales, regionales y mundiales.

En este capítulo de la investigación se considerarán temas relacionados de manera primordial con la seguridad internacional, aunque debe anticiparse que esta posee estrecha relación con aspectos propios del ejercicio de la soberanía interna y la soberanía de interdependencia de los estados.

Desde los albores del moderno sistema de Estados, la «seguridad» fue siempre la preocupación cardinal de los Estados individuales en el orden internacional. Y la perpetua búsqueda de la seguridad parece solo haber engendrado inseguridad crónica. Como un autor observara adecuadamente: «Todos los principios de los sistemas internacionales históricos y contemporáneos –el principio del equilibrio de poder, el principio de la seguridad concertada o colectiva, el principio de la disuasión– están basados implícita o explícitamente en la noción de que la seguridad es una función de la administración (o equilibramiento) del poder militar de los actores en competencia en el sistema internacional» (Held, 1997, p. 149).

La interconexión de los Estados y las sociedades implica que la política de seguridad de un país tiene consecuencias directas para la de otro; y la dinámica del sistema de seguridad del orden global como un todo tiene consecuencias para cada una de las naciones. Al tomar decisiones en materia de seguridad nacional, un Estado no solo se gobierna a sí mismo sino que también gobierna para los demás. Si un país se siente amenazado, puede aumentar su capacidad de amenazar a los demás, lo cual a su vez afecta a los países no involucrados inmediatamente en la competencia (Held, 1997, p. 150).

La Teoría de las Relaciones Internacionales, señala Orozco (2006, pp. 162 y 163), se está enfocando hacia el concepto de seguridad como guía de interpretación de las dinámicas del sistema. Considera este autor que la seguridad se ha convertido en un eje articulador de los debates en las relaciones internacionales, asumiendo programas de investigación científica y tratando problemas que no se resolvían o asumían satisfactoriamente desde el debate entre realistas (con el poder como eje de actuación de los actores internacionales –restringiéndolos a los estados–) e idealistas (con el concepto orientador de la investigación por la paz).

Pondera que la seguridad está a disposición de los analistas como *idea organizadora* para las relaciones internacionales, y que es tan efectiva como el poder a la hora de unificar el debate. Esta permite interpretar problemas diversos y estructurar el debate en torno a fenómenos que normalmente se estudian de forma separada, como la industria armamentística, el comercio y la inversión internacionales, la elaboración de la política exterior, la dinámica del sistema y la soberanía, los cuales pueden conectarse dentro de un marco amplio.

Sotomayor (2007, p. 67), por su parte, asegura que la seguridad internacional es un concepto complejo y contestado, cargado de valores y juicios.

Luego de exponer que la estructura del sistema internacional contemporáneo es el resultado de un complejo proceso de interacciones entre múltiples actores que detentan diferentes grados de diversos poderes, Molano (2010, p. 71) propone repensar la seguridad internacional, e intentar elaborar un concepto de ella más ajustado a las complejidades de un mundo apolar que aunque no necesariamente sea más inseguro, es innegablemente mucho más turbulento.

A partir entonces de lo dicho, corresponde determinar las acepciones de la seguridad, desde distintos puntos de vista, para responder enseguida a quién o a qué se aplica la idea de seguridad. También interesa definir los sectores que pueden ser objeto de amenazas de diverso tipo, para exponer luego la gama de modelos de seguridad existente, con sus variadas facetas, temas y planteamientos. A continuación, se centrará la atención del lector en dos relevantes problemas de la seguridad internacional, que son combatidos con ahínco, pero con resultados exiguos, por autoridades nacionales e internacionales. Por último, se realizarán acercamientos al fenómeno de la intervención internacional y la llamada doctrina de la responsabilidad de proteger, por su innegable incidencia en la paz y la seguridad internacionales.

2.2 Significados de la seguridad

La centralidad de la seguridad en la disciplina no está exenta de problemas conceptuales y semánticos; por cuanto el término es ambiguo en su contenido y en su forma, por lo cual no es fácil identificar el nivel de aplicación ni el espectro de referencias al que hace mención.

2.2.1 Lenguaje común

En el *lenguaje común*, la seguridad es una cualidad de los sujetos o entidades que están libres y exentos de todo peligro, daño o riesgo a su integridad. El diccionario de la Real Academia Española recoge “de seguridad” como una locución adjetiva aplicada a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos. En este uso del concepto, señala Orozco (2006, p. 163), la seguridad es una alocución que designa atributos de los seres que se hallan ciertos de sí mismos, y también una cualidad de las cosas que no ven restringida su capacidad de desarrollo, su libertad.

2.2.2 En clave del poder político

Según Orozco (2006, p. 164), estamentos de poder le dan al término una significación específica, acorde a los problemas y necesidades que buscan satisfacer. La seguridad aparece, entonces, como un *instrumento del poder político*. Este la invoca para referirse a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza y que el Estado debe proteger. La

seguridad nacional es, en este ámbito de significación, la prioridad del discurso político, dándole al concepto de seguridad una referencia directa con la *integridad del Estado*²⁸.

2.2.3 Desde la filosofía política y las ciencias sociales

La seguridad tiene, ante todo, -apunta Orozco (2006, pp. 164 y 165)- un tratamiento conceptual elaborado por la filosofía política y las ciencias sociales. Así, este autor se refiere a la *tradición hobbesiana*, la *tradición kantiana* y la *tradición grociana*.

El primer autor que incluye la seguridad dentro de sus problemas filosóficos es Thomas Hobbes. El Leviatán tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo. Para Hobbes el concepto de seguridad no se restringe únicamente a la garantía de la existencia física, sino que va más allá y se extiende, también, a la estabilidad social que permite disfrutar de una vida libre de amenazas. El trabajo conceptual que realiza Hobbes es un punto de inflexión en la filosofía política, ya que pone a la seguridad como uno (sic) de las causas del establecimiento del Estado moderno, buscando la protección del individuo y la satisfacción del bienestar general como justificación de su supervivencia. Bajo estas premisas el Estado se convierte en el gendarme de la seguridad y en el centro de las consideraciones para acometer medidas que protejan la seguridad del individuo.

Esa corriente estatocéntrica y anárquica del mundo hobbesiano es enfrentada por Emmanuel Kant, quien promueve un giro en la concepción de la seguridad.

Kant asume la seguridad como competencia central del Estado, el cual es el garante de los derechos inalienables de sus ciudadanos. Esta idea la comparte Kant con Hobbes; sin embargo, Kant va más allá que Hobbes cuando interpreta el problema de la seguridad desde la relación de los estados acorde a normas morales y a imperativos categóricos que superen el estado de anarquía. Kant ve que la única vía para lograr la seguridad es crear un *ordenamiento jurídico internacional* semejante al que hay en el interior de los estados. (...) Según la visión kantiana o universalista de la moralidad internacional, a diferencia de la concepción hobbesiana, en el ámbito de las relaciones internacionales, hay imperativos morales que limitan las acciones de los estados. No obstante, estos imperativos no implican la coexistencia y cooperación entre los estados sino el fin del sistema de estados y su sustitución por una sociedad cosmopolita.

Otra fuente de reflexión en torno a la seguridad es la que Orozco titula la *tradición grociana*.

La concepción grociana de la política internacional interpreta que los estados se arreglan según una serie de normas y de conductas acordes con el tipo de sociedades que cada Estado forma. En este sentido, la política internacional, entendida por Grocio, no consiste solamente en el conflicto entre estados, ni se basa en una identidad absoluta de intereses sino que recuerda a un juego que es, en parte, distributivo y, en parte, también productivo. (...) A diferencia de la visión hobbesiana, para los grocianos los estados no solo deben cumplir con

²⁸ Para Orozco (2006, p. 164), el concepto de seguridad nacional o seguridad del Estado es central en este ámbito de significación, y comprende, a grandes rasgos, la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad.

las normas de prudencia o de conveniencia sino también con los imperativos de la moralidad y el derecho. De esta manera Grocio enmarca los parámetros de una posible interpretación de las relaciones internacionales basada en la constitución de zonas de estabilidad y respeto mutuo como motivación de las acciones de los estados, pero no exime al sistema de la posibilidad de conflicto, sino que lo inscribe en una serie de reglas que es necesario respetar para mantener un orden dentro de los actores del sistema.

La influencia de estas tradiciones, asegura Orozco (2006, p. 166), delinea las pautas de interpretación de las relaciones internacionales en torno al concepto de seguridad. Así, plantea que hoy en día se pueden reconocer dichas tradiciones en los debates que ha entablado la disciplina sobre la dinámica del sistema y que tienen a la seguridad como concepto guía de interpretación de la realidad internacional. La seguridad, destaca el autor, se convierte en objeto central de los estudios internacionales, adquiriendo el rango de concepto fundamental.

2.3 Objeto referente de la seguridad

Se señala que un problema central al abordar la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales es determinar la referencia del concepto, es decir, a quién o a qué nivel se aplica la seguridad. La respuesta a la pregunta ¿cuál es el *referente* de la seguridad?, ha sido brindada desde distintas posturas o enfoques, dependiendo del paradigma con el que se aborda el problema.

2.3.1 El Estado. Integridad territorial

Tanto para el realismo como para el neorrealismo el objeto referente de la seguridad es la integridad territorial del Estado, pues este puede, a partir de su posición en el sistema, conservar los intereses de la nación y con ellos el bienestar de la sociedad. Para los exponentes de esos paradigmas, el objetivo central de la política de seguridad de un Estado debe ser disponer de todos los medios indispensables, así como de los recursos necesarios para preservar el interés de la nación; pues así se logrará mantener la integridad y librar de amenazas a aquellos intereses prioritarios del Estado (Orozco, 2006, p. 166).

Esta referencia central de la seguridad hacia el Estado se debe a que, para el paradigma realista y [el] neorrealista, el actor principal y único de la política internacional es el Estado, en donde las instituciones internacionales solo tienen sentido desde el papel subsidiario que juegan para la promoción de los intereses del Estado. (...) La fuerza de la posición realista y neorrealista parte de la concepción misma del Estado, y ve en él una unidad compuesta y estructurada de tal forma que abarca a todo el conjunto de la sociedad, así como a todos los intereses de la nación. Pero ese es, tal vez, el punto flaco de este paradigma, pues ve al interés de la nación como un hecho dado, o mejor, se detiene más en la estructura y en la unidad misma de su referente en la política internacional que en los procesos que la constituyen (Orozco, 2006, p. 167).

2.3.2 Colectividades o grupos. Identidad societal

Para el constructivismo, a diferencia del neorrealismo, la anarquía internacional no es un hecho dado, tampoco asume que la prioridad de la política internacional sea la preservación de la integridad territorial del Estado (Orozco, 2006, p. 167).

El constructivismo considera, por el contrario, que gracias a las relaciones de identidad de los elementos del sistema es posible crear un tipo de seguridad colectiva capaz de preservar los intereses de los actores internacionales. Esto lleva a considerar, desde la visión del constructivismo, [como] referente central de la seguridad a la identidad ya sea de grupos, de colectividades o de instituciones que en el proceso de sus relaciones hayan constituido lazos infranqueables que determinan su posición y papel en el sistema (Orozco, 2006, p. 167).

2.3.3 El individuo. Supervivencia y bienestar

En otro giro radical del referente de la seguridad se pone el acento en la preservación del ser humano y las condiciones materiales necesarias para el desarrollo de sus capacidades. Nuevos enfoques de la seguridad han puesto de relieve que la seguridad de los individuos, durante mucho tiempo, ha sido subsidiaria de la del Estado, lo que ha derivado en violaciones atroces a los derechos humanos. Por consiguiente, se afirma que la protección y preservación de las personas deriva no solo de la seguridad del Estado como unidad política, sino también del acceso individual a los recursos que le permiten llevar una adecuada calidad de vida (Orozco, 2006, p. 168).

En esta tendencia se inscribe Loyd Axworthy (2001, p. 19), quien declara:

The meaning of security is being transformed. Security traditionally has focused on the state because its fundamental purpose is to protect its citizens. Hobbled by economic adversity, outrun by globalization, and undermined from within by bad governance the capacity of some states to provide this protection has increasingly come into question. (...) The state has, at times, come to be a major threat to its population's rights and welfare (...) rather than serving as the protector of its people. This drives us to broaden the focus of security beyond the level of the state and toward individual human beings, as well as consider appropriate roles for the international system to compensate for state failure.

La siguiente tabla expone el objeto referente de cada concepción de la seguridad y su contenido, así como los postuladores de la concepción.

Tabla 1. El objeto referente de la seguridad

Objeto referente	Contenido	Postuladores
El Estado	Soberanía y poder Integridad territorial	Realismo y neorrealismo
Colectividades o grupos	Identidad societal	Constructivismo
El individuo	Supervivencia, bienestar	Nuevos enfoques Teorías críticas

Fuente: Orozco, Gabriel, *El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*, en Revista CIDOB d' Afers Internacionals, núm. 72, pp. 161-180. Adaptada de Møller, Bjørn, "Conceptos de seguridad: nuevos riesgos y desafíos". Desarrollo Económico – revista de ciencias sociales IDES, Buenos Aires, Vol. 36, N.º 143 (octubre-diciembre 1996), pp. 769-792.

2.3.4 Niveles de seguridad

Es importante apuntar que la preponderancia al asumir tal o cual objeto referente de la seguridad se debe a las prioridades de la agenda política o a la naturaleza misma de los actores internacionales que buscan satisfacer unas necesidades particulares, como especifica Orozco (2006, p. 168). Sin embargo, más que la preponderancia de un referente sobre otro, el problema principal radica en las necesidades que se busca satisfacer con una política concreta de seguridad. Así aparecen los llamados *niveles de seguridad*.

...los problemas de la seguridad no pueden ser abordados desde una sola arista. (...) Por el contrario, el espectro de dimensiones que aborda la seguridad se abre en un abanico de posibilidades. La seguridad se aplica a un campo de múltiples dimensiones para poder preservar la identidad de un individuo, sociedad o Estado. Esta forma de asumir la seguridad desde distintas dimensiones se relaciona directamente con las amenazas a las que está sometida una región o persona concreta. Es por ello que **los niveles de seguridad están íntimamente relacionados con aquellos sectores que se buscan preservar y que pueden ser objeto de amenazas de diverso tipo** (resaltado suplido) (Orozco, 2006, p. 169).

Entre los sectores que pueden estar amenazados se encuentran (Orozco, 2006, p. 169): la unidad del Estado, la estabilidad política, el patrimonio cultural, la economía y el medio ambiente. El primer sector se garantiza a partir de la capacidad militar del Estado, pues las fuerzas de la nación deben contar con la capacidad material y efectiva para asegurar la integridad del territorio frente a intentos de quebrantarla. Las amenazas políticas tienen relación con la identidad nacional del Estado, y su organización institucional e ideológica. El tercer sector se vincula a la sustentación y conservación de la lengua, cultura, religión e identidad étnica de una determinada comunidad, conocida como seguridad societal. El cuarto sector es uno de lo que reviste mayor importancia, tanto porque se refiere a la base material de existencia del Estado y la supervivencia de la población, como porque en importante medida determina la posición y el poder de influencia de una nación en el sistema internacional. Finalmente, la seguridad ecológica hace referencia a todos los recursos necesarios para garantizar el sustento material y la preservación ambiental, de los estados y el mundo^{29 30}.

2.4 Modelos de seguridad

Los distintos objetos referentes y los niveles de seguridad han permitido crear en la disciplina de las relaciones internacionales, una gama de modelos de seguridad con variadas perspectivas, temas y propuestas; siendo lo importante de estos el nivel de aplicación en el que se busca desplegar cada modelo³¹.

²⁹ Precisamente un abordaje de la seguridad desde este último enfoque fue propuesta por Jessica Tuchman Mathews en su artículo "Redefining Security" (1989), en el cual valoró que la década de 1990 exigía una redefinición de lo que constituía la seguridad nacional, particularmente una ampliación de su definición para incluir temas de recursos, ambientales y demográficas.

³⁰ Acerca de este sector, Paul (1996, p. 186) refiriéndose a la internacionalización y la soberanía limitada, manifiesta: "La amenaza a la paz mundial no vendrá más de la polarización de la superpotencia o de la oposición pobreza-riqueza en la contradicción Sur-Norte, sino que se desplazaría a los problemas de la seguridad en los recursos y la distribución de ellos a nivel mundial."

³¹ De acuerdo a Orozco (2006, p. 170), la seguridad se ha convertido en una categoría explicativa del sistema internacional caracterizado por los fenómenos de la globalización. Así, dependiendo del paradigma desde el que

En realidad, la seguridad se convierte en un *concepto multifuncional* de las relaciones internacionales debido a que en las distintas regiones del mundo es necesario crear modelos que puedan ser aplicados o explicados como zonas de seguridad; es decir, dependiendo del nivel al que se quiere aplicar la seguridad se elaboran una serie de modelos que permiten llevar a cabo los objetivos propuestos en esa región o lugar. En este sentido, dependiendo del nivel, algunos modelos se entrecruzarán con otros o, por el contrario, se contrapondrán según las necesidades que buscan satisfacer (Orozco, 2006, p. 170).

Esos modelos pueden clasificarse entre aquellos que se basan en una concepción restringida de la seguridad y los que asumen nuevas amenazas o problemas a la seguridad.

Los primeros, aclara Orozco (2006, p. 172), ponen el énfasis en la dimensión militar y económica, pues estas priman cuando se tiene como objeto referente al Estado y su integridad territorial. Estos modelos, aunque en algunos se comparte la idea de promover instituciones internacionales, no se plantean algunos temas como el deber de proteger al individuo o de resguardar la identidad de una sociedad concreta.

Las versiones más contemporáneas de los modelos de seguridad, señala el mismo autor (2006, p. 173), tienen en cuenta los fenómenos producidos en la escena internacional con el fin de la Guerra Fría, en concreto, los que se vinculan al proceso de globalización. Estos no se concentran, únicamente, en el nivel militar o económico, y van más allá del ámbito nacional o regional; estos modelos se inscriben dentro de la visión expansionista de la seguridad. No son restrictivos a la hora de incluir asuntos en las agendas de las políticas y en promover la redefinición de los roles y las competencias de los actores del sistema internacional³².

Con otra visión, Sotomayor (2007, p. 68) arguye que el debate actual sobre la ampliación del concepto de seguridad internacional sistemáticamente exagera los factores de cambio y parece ignorar las constantes históricas. Añade que el debate sobre la reforma y expansión del concepto de seguridad internacional le parece prematuro, porque son las continuidades, más que los cambios, las que dictan las necesidades estratégicas y de seguridad de la mayoría de los estados³³.

Tres son las razones esgrimidas por Sotomayor (2007, pp. 72 a 79) para no ampliar el concepto de seguridad internacional. En apretada síntesis, estas consisten en que:

se interprete el sistema, se optará por una concepción de seguridad, lo que conduce a postular distintos modelos que buscan explicar o fundamentar la constitución de regiones de estabilidad.

³² Paradójicamente, replica Sotomayor (2007, p. 82), son los liberales quienes están mucho más dispuestos a hacer uso de la fuerza militar para alcanzar otras metas políticas. No es casual que el derecho de intervención humanitaria sea defendido por los seguidores de los derechos humanos, como tampoco es coincidencia que los ataques preventivos sean abrazados por un grupo reducido de ideólogos en Washington que están convencidos sobre los efectos positivos de la democratización vía la fuerza.

³³ Para este autor la seguridad internacional puede definirse como una sub-disciplina que forma parte del estudio de las relaciones internacionales y que atiende, esencialmente, a lo referente a la amenaza, uso y control de la fuerza militar. Así planteada, esta definición excluye y está en oposición a una perspectiva liberal sobre la seguridad internacional, según la cual se deben incorporar los actores no estatales y los temas sociales, económicos y ambientales, con el objetivo de atender los asuntos no militares.

- a. La seguridad internacional en la Postguerra Fría y post 11 septiembre de 2011 ofrece pocas novedades y muchas continuidades. A pesar de los muchos cambios tecnológicos y los avances en materia de equipamiento, apunta, lo cierto es que tanto la guerra de baja intensidad como la convencional reflejan pocos cambios en materia de estrategia militar. Agrega que en esencia los conflictos militares convencionales siguen teniendo las mismas características y objetivos de antaño: modificar el equilibrio de poder regional, impedir o revertir un dilema de seguridad; disuadir, constreñir y castigar al enemigo; evitar la dependencia política; obtener libertad e independencia política; erosionar a gobiernos débiles, y modificar los términos de la negociación. Destaca que el cambio más radical se ha producido con relación a los conflictos de alta intensidad, pues las guerras entre las grandes potencias han dejado de ser fenómenos recurrentes de la seguridad internacional; pero declara que la falta de conflicto armado no significa que el mundo esté más seguro de amenazas nucleares y militares. Además, afirma, las grandes potencias siguen valorando su seguridad estatal, privilegian los medios militares y perciben aun amenazas provenientes de otros estados. Declara finalmente en este punto: *“Los principios y definiciones de la seguridad internacional ortodoxa y tradicional, bajo los términos del realismo, parecen erigirse como una vieja institución bien establecida a la cual se retorna irremediabilmente más tarde que temprano, sobre todo cuando hay un cañonazo.”*
- b. Los riesgos de reducir la relevancia de los asuntos militares y estratégicos, como plantean las propuestas liberales. Considera que la ampliación del concepto de seguridad internacional tiene efectos perversos; pues se presta exigua atención a los estudios estratégicos y de seguridad ortodoxos ahí donde son más necesarios. Ejemplifica que en Latinoamérica ya sea para enfrentar el narcotráfico, para disuadir a grupos guerrilleros, para mantener el orden público o para salvar vidas frente a catástrofes naturales, las fuerzas armadas de la región son constantemente llamadas a desempeñar funciones para las que tradicionalmente no fueron creadas ni desarrolladas. Sin embargo, Latinoamérica tiene para él la peor de todas las combinaciones: indiferencia ciudadana frente a la cuestión militar, fuerzas armadas mal entrenadas e ineficientes, gastos en defensa superfluos e irracionales, inseguridad estratégica y crisis diplomáticas constantes, por no mencionar la carencia de instituciones internacionales sólidas en materia de seguridad regional e internacional. Cabe preguntarse –plantea– si esta crisis de seguridad no se agudizaría aún más con una agenda expansiva y radical, como la que proponen los seguidores de la seguridad humana. Paradójicamente, continúa, en el intento por incluir más temas dentro de la seguridad internacional –expansión conceptual–, existe el peligro de “seguritizar” la agenda y eventualmente militarizarla. Citando a algunos autores, señala que el concepto de seguridad ha estado tradicionalmente dominado y cargado por los temas militares y estratégicos; ello implica que se puede llegar a imponer este marco de referencia sobre los temas que no son de corte militar; y pone como ejemplo el tema de la migración internacional que ha sido paulatinamente incorporado a la agenda de seguridad internacional, sin que ese enfoque ayude a entender o resolver mejor el fenómeno.
- c. El ensanchamiento conceptual y la prescripción errática. Señala que la seguridad humana, como concepto alternativo al tradicional y ortodoxo, padece de dos problemas. El primero, que se trata del ejemplo vívido más reciente de ensanchamiento conceptual en

las relaciones internacionales, pues en su esfuerzo por cubrir todo el espectro de áreas que ponen en riesgo al ser humano, sugiere un concepto supuestamente holístico, pero a fin de cuentas indeterminado. Tan expansivo se ha vuelto el concepto de seguridad que resulta imposible determinar cuáles son las variables y factores excluidos. Segundo, existe el problema vinculado a la puesta en práctica del concepto. La indeterminación conceptual en la cual se encuentra enfrascada la seguridad humana problematiza su aplicación al hacer más difícil la identificación de causas y efectos concretos. Ciertamente, la seguridad humana propone una tautología en donde las variables dependientes y los indicadores de un aumento o ascenso de la seguridad están determinados por las mismas variables causales que además definen el concepto (la causa y el efecto terminan siendo lo mismo), llevando, por tanto, a sugerir un argumento circular.

2.4.1 Modelos basados en una concepción restringida de la seguridad

2.4.1.1 Complejo interdependiente o relacional

El primer modelo se designa como “modelo interdependiente o relacional”, el cual es un *tipo ideal de mutualidad*. Esto es, explica Orozco (2006, p. 171), un conjunto de normas y reglas que crean unas condiciones de relación estables entre las naciones, las cuales trazan una agenda que procura ante todo acompañar los *dilemas de la seguridad* para coordinarlos en un sistema de cooperación transnacional. El énfasis de este modelo está puesto, en oposición a los realistas, no en los aspectos militares, ni en la prioridad de la *integridad territorial*, sino en los lazos de interdependencia y en la correlación de intereses como garante de la seguridad.

2.4.1.2 Regímenes internacionales

Del debate entre los paradigmas neoliberal y neorrealista se termina por acuñar un nuevo término para explicar las relaciones mutualidad y reciprocidad en el sistema internacional, el de “regímenes internacionales”.

Este término es empleado para referirse a los principios, reglas y normas que procuran a un Estado esperar de otro un *comportamiento predecible* en el proceso de sus relaciones. (...) Los [neoliberales] –a partir de la idea de que los estados consideran, ante todo, los beneficios absolutos que le puede reportar la cooperación– conciben los regímenes como el producto de la maximización de intereses de los participantes. Los [neorrealistas] –desde la premisa de que los estados se preocupan, ante todo, por la posición relativa en la escala del poder internacional– los entienden como un producto de las relaciones de poder y explican los regímenes bien a partir de [la] hegemonía de una potencia, bien a partir de una determinada configuración de las relaciones de poder (Orozco, 2006, p. 171).

2.4.1.3 Teoría de la integración

Una tercera propuesta en esta corriente restrictiva de la seguridad está representada por la “teoría de la integración”. La idea básica consiste en que “la cooperación tecnológica y económica puede generar *mecanismos de difusión* en las altas esferas de la política, que repercutirá directamente en el sentido de unidad y de seguridad de los estados; con esto se

creará una lógica de difusión o propagación sobre la seguridad de los miembros del sistema” (Orozco, 2006, p. 172).

2.4.1.4 Seguridad colectiva

En el esquema de la “seguridad colectiva”, como manifiesta Orozco (2006, p. 172), diferentes estados disfrutaban de *similares condiciones* y tienen *expectativas estables de relación pacífica* entre ellos; están relacionados estructuralmente de tal manera que se reproducen las mismas condiciones de estabilidad y seguridad. Agrega que la seguridad colectiva está planteada con el fin de facilitar y promover la cooperación entre los estados para hacer frente a la situación de anarquía internacional y superar la carencia de una autoridad central supranacional.

2.4.1.5 Paz democrática

Este modelo surge en 1970, en directa relación con la promoción de la democracia como sistema de gobierno, en cuyo seno se consolidan zonas de paz.

La paz democrática procura en las democracias unas *conexiones entre política local, condiciones culturales y su impacto en la política exterior* que las llevan a ser más pacíficas entre ellas. La tesis central es que el sistema democrático permite las conexiones entre la cultura democrática y la política exterior, de tal manera que lleva a las democracias a resolver sus conflictos por vías más consensuadas y menos violentas que otros regímenes. Lo característico de la paz democrática consistiría en impulsar estos factores a través de una *cultura política* que promueva una resolución pacífica de los conflictos. En la medida que se expanda esa cultura, los *mecanismos de mediación* calarán más hondo en la sociedad extendiendo la seguridad por todo el sistema democrático (Orozco, 2006, p. 172).

Sotomayor (2007, pp. 68 y 78) considera que la “visión ortodoxa y tradicional sobre seguridad internacional, enfocada en asuntos militares y estratégicos, sigue siendo relevante y no debe ser desplazada por enfoques más normativos y liberales”. Más adelante, indica que si bien la versión ortodoxa de seguridad parece acotada, exclusiva y restrictiva, “[l]a tendencia de incluir otras formas de amenazas, medios y formas al concepto de seguridad internacional puede conducir a la confusión conceptual y por tanto a la prescripción de políticas incorrectas cuando no se especifican ni sus objetivos ni sus medios”.

2.4.2 Modelos que se inscriben en una visión expansionista de la seguridad

Refiriéndose al reclamo “liberal” por un cambio que dé paso a un concepto de seguridad amplio y extenso, Sotomayor (2007, pp. 69 y 70) indica lo siguiente:

Los intentos por ampliar el concepto de seguridad internacional no son nuevos. La tesis sobre la primacía de la seguridad del individuo por encima de la del Estado era un viejo reclamo del pensamiento europeo de mediados del siglo diecisiete. (...) Más recientemente la agenda internacional de la década de los setenta, con su énfasis en el Nuevo Orden Internacional, intentaba ya darle mayor importancia a los temas vinculados con el desarrollo social por encima de los militares. (...) Académicamente el artículo parteaguas de Richard Ullman, *Redefining Security*, publicado en 1983, criticaba la visión estatal y céntrica que hasta entonces predominaba en los estudios de seguridad, sugiriendo a los estudiosos en la materia

enfocar sus esfuerzos en el medio ambiente (...). Sin embargo, no fue sino hasta el fin de la guerra fría que emergió una crítica mucho más radical y elaborada del concepto de seguridad internacional ortodoxo. (...) En efecto, el derrumbe soviético y la relativa ausencia de rivalidades hegemónicas hicieron creer que el poder militar había dejado de tener la importancia que antes solía tener. (...) Estos hechos motivaron la emergencia de un movimiento de corte liberal que busca, en esencia, reexaminar la forma en que se piensan las relaciones internacionales, en general, y la seguridad internacional, en particular.

Las propuestas para ampliar el estudio de la seguridad internacional, según Sotomayor (2007, p. 70), pueden clasificarse como modestas y radicales.

El mismo Sotomayor aclara que para los proponentes de una reforma modesta del concepto, los estudios de seguridad deben dejar de lado el énfasis en la disuasión nuclear e incluir instrumentos políticos no militares. En esta línea de pensamiento se inscriben autores como Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, quienes en su obra titulada *Security: A New Framework for Analysis* (1998) dividen el estudio de la seguridad sectorialmente, dando paso a diferentes formas de seguridad como la económica, social y política. Este tipo de enfoque es modesto en su intervención y no sugiere una manera radical de estudiar la seguridad. Agrega elementos a los estudios clásicos sobre el tema, pero conserva una visión esencialmente estado-céntrica.

Las propuestas más radicales poseen agendas más amplias y formulan una crítica más explícita contra la visión ortodoxa de la seguridad. Autores afines a dicha lógica –David A. Baldwin, Karl von Clausewitz y Thomas Schelling– sugieren la integración de los estudios de seguridad en ramas amplias de las ciencias sociales, verbigracia la economía y la sociología.

En la línea de pensamiento expansionista de la seguridad se inscribe Renner (2005, p. 54), para quien el esfuerzo para redefinir la seguridad no es un mero ejercicio académico. Señala que se trata de persuadir a los políticos para que cambien su forma de entender el mundo; de interpretar tendencias, desarrollos y nuevos acontecimientos bajo un nuevo prisma, promoviendo en última instancia unas agendas y políticas diferentes.

Para Renner (2005, pp. 54 a 56) tres principios básicos se derivan de una redefinición del concepto de seguridad.

En primer lugar, una nueva política de seguridad ha de ser transformadora por naturaleza, fortaleciendo las instituciones civiles que pueden abordar las raíces de la inseguridad. (...) El mero etiquetado de determinados desafíos como «amenazas a la seguridad» puede darles un mayor protagonismo en la vida política, pero lograría poco más que aumentar las competencias y el poder de las instituciones de seguridad tradicionales. Para evitar una política de militarización, es importante plantear esta nueva visión del mundo en términos de derechos humanos, de equidad y de subsistencia. En la práctica, esto significa reclamar para la sociedad el término seguridad.

El segundo principio se deriva directamente de esta percepción: una nueva política de seguridad ha de ser, ante todo, una política preventiva. La prevención de conflictos tiene con demasiada frecuencia miras muy cortas, de última trincherita allí donde el estallido de violencia parece inminente. Pero la comprensión de las causas últimas de los conflictos y de la inseguridad implica una actuación mucho más amplia y temprana, que no se quede en un

intento de tratar los síntomas. (...) Es preciso incorporar este concepto a un abanico muy amplio de políticas sociales y económicas.

El tercer principio es que una nueva política de seguridad debe ser transversal e integradora. Comprender desafíos de seguridad complejos, permitir una evaluación sofisticada de las dinámicas que conducen a la inestabilidad, abordar un diagnóstico más efectivo de las políticas que se requieren para evitar conflictos y proporcionar una seguridad llena de sentido, requerirá la aportación de percepciones de una gama muy amplia de disciplinas — ciencias políticas, económicas, sociales, geografía, historia, sanidad y muchas otras.

Pero trasladar este último principio a la práctica política sigue constituyendo un desafío. Requiere trascender las fronteras académicas y burocráticas y superar las limitaciones de la especialización en un mundo dominado por los expertos (...). Y requiere amalgamar estas fuentes del saber, promoviendo un pensamiento inter y transdisciplinario y alentando el desarrollo de un «lenguaje» común. Se trata por tanto de una lucha contracorriente, teniendo en cuenta la realidad de culturas, agendas y calendarios encontrados.

Plantea Sotomayor (2007, p. 84) que en términos de políticas públicas, las propuestas por ampliar el debate conceptual suenan razonables e incluso deseables. En términos metodológicos y de puesta en marcha dichas propuestas son débiles, difíciles y hasta imposibles de poner en práctica. En otras palabras, -señala- la finalidad de quienes intentan expandir el concepto parece política y no heurística.

2.4.2.1 Seguridad global

Este primer modelo de la visión contemporánea de la seguridad –apunta Orozco (2006, p. 173)– parte de la idea de que es necesario cambiar el enfoque de las políticas de los estados, pasando de la lógica de lo nacional a lo global, ya que los problemas de los gobiernos sobrepasan las agendas nacionales.

La *Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales* planteó el término “seguridad global” para referirse a las necesidades que la comunidad internacional debía atender con el fin de proteger a los pueblos³⁴. La seguridad global, según el informe de la Comisión, debe ser extendida desde su enfoque tradicional en la seguridad de los estados hasta la inclusión de la seguridad de las personas y del planeta.

³⁴ La ONU ha sostenido desde 1991 una Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales (llamada ahora Comisión de Gobernabilidad Global), cuya misión es estudiar los nuevos problemas de la gobernabilidad global y las posibilidades de reforma de la ONU. El citado grupo de trabajo elaboró un informe titulado *Nuestra Comunidad Global. Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales* (1995).

El capítulo 3 del informe relacionado, “promover la seguridad”, acomete el tema central de la nueva naturaleza de la seguridad global, además de tratar otros temas complementarios. Anteriormente, la seguridad se refería a la sola seguridad de los estados; en la actualidad incluye la seguridad de las personas y del planeta. En este sentido se sostiene que “el concepto de seguridad global debe ser ampliado desde su enfoque tradicional de seguridad de los estados hasta la inclusión de esas otras dimensiones que son más relevantes en la actualidad” (p. 82). La seguridad de los pueblos versa sobre la seguridad de las personas y de los ciudadanos que viven dentro de los límites territoriales de los estados. La seguridad del planeta se enfoca en contrarrestar las amenazas que producen los impactos humanos sobre los sistemas terrestres de sostenimiento de la vida (capa de ozono, atmósfera, clima, vida animal y vegetal, diversidad biológica y bosques, ciclo del carbono, la capacidad de fotosíntesis, ciclo del agua, los sistemas de producción de alimentos, los recursos genéticos, los suelos, entre otros) y en asegurar la integridad y viabilidad de estos sistemas vitales del planeta (Rocha, 2000, pp. 33, 46 y 47).

En resumen, la seguridad de la gente y la seguridad del planeta deberían ser objetivos de una política de seguridad global, junto con la seguridad de los estados. La seguridad global se refiere, entonces, a un sistema de seguridad que tenga como referente la gestión de los asuntos públicos mundiales, y que implique un replanteamiento de la seguridad colectiva enfocada hacia una comunidad global de principios y normas que promuevan prácticas comunes en el comportamiento internacional. En este sentido, la reestructuración del sistema internacional hacia una serie de problemas nuevos es fundamental para fomentar la seguridad global (Orozco, 2006, p. 174).

2.4.2.2 Seguridad societal

La seguridad societal, afirma Orozco (2006, p. 174), se refiere a los nuevos problemas que afrontan los grupos sociales, los cuales tienen una *identidad* determinada, y ven amenazada su supervivencia debido a fuerzas de cambio hostil hacia esa comunidad.

La seguridad societal defiende la integridad de grupos y de comunidades que comparten valores por encima de los intereses de los estados o los gobiernos y, de esta manera, abre el campo de análisis a nuevos problemas que no cabían dentro de la agenda de la seguridad de los estudios tradicionales, el problema de la identidad del grupo y su erosión frente a las tendencias unificadoras de la globalización, o el proceso de migraciones al que están sometidos distintos pueblos. De lo anterior se extrae un elemento esencial para este modelo: la constitución de identidades y su papel a la hora de diseñar y de poner en práctica medidas que asuman la protección de la identidad de grupos o sociedades (Orozco, 2006, p. 174).

2.4.2.3 Seguridad democrática

Un tercer modelo de la corriente expansionista de la seguridad, explica Orozco (2006, p. 174), es el referido a las expectativas de consolidación democrática y a la estabilidad del sistema democrático en países con procesos de transición, es decir, que están saliendo y superando situaciones de conflicto.

La “seguridad democrática” se postula para preservar la estabilidad democrática de una comunidad política, conteniendo las amenazas que pueden poner en peligro la integridad funcional de una sociedad. En este sentido, este modelo parte del presupuesto de que la identidad de una sociedad se forma a partir de consensos, los cuales llegan a la postulación de los derechos humanos y el Estado democrático como el fundamento de la integridad de una sociedad; para preservar esto, el modelo de la seguridad democrática impulsa un mecanismo sistémico de protección y consolidación de los principios de los derechos humanos y el Estado democrático (Orozco, 2006, p. 174).

2.4.2.4 Seguridad humana

Por último, otro modelo no restrictivo de la seguridad es el de la “seguridad humana”. Su propuesta está referida, declara Orozco (2006, p. 175), a la necesidad de proteger el libre desarrollo de las personas en zonas donde son amenazados y violados los derechos humanos³⁵.

³⁵ La política de seguridad humana, formulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe de 1994, tiene siete componentes o categorías principales: 1) Seguridad económica, 2)

El concepto de seguridad humana responde a la necesidad de ir más allá del concepto tradicional de seguridad nacional, mostrando que la base y fundamento de las políticas de seguridad se entronca en la persona humana, pues el fin de toda institución debe ser proteger al ser humano de las amenazas a su integridad, frente a la integridad del Estado o por encima del interés nacional. La seguridad humana pone énfasis en el deber que tiene el sistema internacional de intervenir para proteger a los individuos de las distintas amenazas a las que están sometidos, ya sea por los estados o por grupos ilegales; de esta manera ha planteado el *principio de intervención humanitaria*, el cual busca entrar en aquellas regiones en conflicto en donde la población y las personas ven amenazadas sus condiciones básicas de seguridad (cursiva suplida) (Orozco, 2006, p. 175).

Este concepto se desarrolla en la década de los noventa y, de acuerdo a Sotomayor (2007, p. 71), se trata del intento liberal más reciente, elaborado y radical por ampliar el debate de la seguridad. Reseña ese autor que los proponentes de la seguridad humana ven en la versión clásica de la seguridad una visión unilateral, acotada, con énfasis en las armas y rivalidades militares entre estados, la cual además tiende a ignorar las amenazas ambientales, económicas y culturales.

Luego de referirse a los que considera nuevos temas incluidos en el diálogo de la seguridad –protección de civiles, la difícil situación de los niños afectados por la guerra, las amenazas del terrorismo y las drogas, la gestión de fronteras abiertas y el combate de enfermedades infecciosas–, Axworthy (2001, pp. 19, 20 y 23), indica que el giro refleja un creciente reconocimiento de que la protección de las personas debe ser una preocupación principal. Pero apunta que el término no es realmente nuevo y, en seguida, declara:

A recognition that people's rights are at least as important as those of states has been gaining momentum since the end of World War II. The Holocaust forced a serious examination of the place of international moral standards and codes in the conduct of world affairs. It also caused us to rethink the principles of national sovereignty. (...) The United Nations Charter, the Universal Declaration of Human Rights, and the Genocide and Geneva conventions all recognized the inherent right of people to personal security. They challenge conventional notions of sovereignty when serious violations of rights occur.— Human security today put people first and recognizes that their safety is integral to the promotion and maintenance of international peace and security. The security of states is essential, but not sufficient, to fully ensure the safety and well-being of the world's people.

Concluye Axworthy de la siguiente forma: “Actualizing the concept of human security requires all actors –states, international organizations, NGOs, and businesses– to act responsibly. This includes developing codes of conduct where appropriate, working to establish new international norms regarding the protection of peoples, and incorporating the human dimension into the work of international organizations. At the start of this new century, the protection of peoples is among the most important issues before us. Peace and security –national, regional, and international– are possible only if they are derived from people's security.”

Seguridad alimenticia, 3) Seguridad de salud, 4) Seguridad ambiental, 5) Seguridad personal, 6) Seguridad comunal, y 7) Seguridad política.

Molano (s.f.) señala que el supuesto fundamental de la seguridad humana es la ampliación del concepto de seguridad para incluir amenazas no tradicionales y amenazas no estatales.

Según este enfoque, la seguridad humana tiene una naturaleza universal, centrada en las personas, la interdependencia y enfocada a la prevención de conflictos y la cooperación (Rojas, 2012, p. 10; citado por Arias, 2012, p. 11).

Como sostiene Roland Paris (2001, pp. 87-102), citado por Sotomayor (2007, p. 71), se trata de un concepto cuyo poder real radica en su capacidad de unificar a todo aquel que se considera contrario al tema militar y opuesto al realismo político. Se trata, pues, de un concepto que engloba a diferentes formas de liberalismo internacional.

En forma crítica, Sotomayor (2007, pp. 83 y 84) sostiene que la definición de seguridad humana es amplia y vaga como para ser significativa para los tomadores de decisión, ya que envuelve un rango amplio y diferente de amenazas. Al mismo tiempo, afirma, el concepto presenta graves problemas metodológicos para los académicos, ya que prescribe soluciones diversas y hasta incompatibles. Adicionalmente, el concepto delega e ignora los problemas de seguridad estratégica, con lo cual se plantean otros problemas que bien podrían afectar la propia seguridad humana. Si un Estado es incapaz de garantizar la subsistencia política en el sistema internacional –declara–, cabe preguntarse si sería igualmente inerte para asegurar la seguridad individual de sus ciudadanos.

Presentados los anteriores modelos, Orozco (2006, pp. 176 y 177) precisa que con los mismos el concepto de seguridad ha adquirido una reformulación de su objeto referente y se ha abierto a nuevos problemas, los cuales no eran tratados suficientemente por los modelos clásicos. En realidad, lo que ha sucedido –agrega ese autor– es la asunción de problemas diversos y la focalización del objeto referente hacia una realidad repleta de anomalías, y que los modelos restrictivos no habían asumido en sus programas de investigación científica. Bajo este nuevo ámbito de la realidad internacional se han aportado dimensiones más comprensivas y se han promovido temáticas indispensables para la estabilización del mismo sistema.

Considera por su parte Sotomayor (2007, p. 85) que los problemas que emanan por el hambre, la discriminación de raza y género, degradación ambiental, migración e incluso las pandemias –todos graves y merecedores de atención– deben ser vistos, propiamente, como problemas del desarrollo y no de la seguridad. Cuando el Estado puede resolverlos, entonces forman parte del estado de bienestar y cuando requieren cooperación internacional, forman parte de la cooperación internacional para el desarrollo.

Finalmente, con sensatez Molano (s.f.) plantea que el enfoque estadocéntrico [el cual es propio de una concepción restringida de la seguridad] es necesario pero no suficiente para abordar la compleja problemática de la seguridad contemporánea, pues ignora una variedad de amenazas que pueden debilitar al Estado, erosionar su autonomía y condicionar su soberanía, pero que no son militares; además, soslaya el hecho de que el Estado puede ser una fuente de amenazas a la seguridad. Por su parte, el enfoque de seguridad humana [que se asocia a una visión expansionista de la seguridad] es también necesario pero no suficiente para abordar la

compleja problemática de seguridad contemporánea, ya que entraña el riesgo de ensanchar excesivamente la agenda de seguridad y tiende a soslayar las problemáticas inherentes a los procesos de desarrollo histórico de los estados, y se basa en una capacidad prescriptiva que no siempre coincide con la capacidad real del Estado. De tal forma, concluye Molano que la seguridad estadocéntrica y la seguridad humana representan enfoques complementarios.

2.5 Amenazas no tradicionales

Anteriormente la seguridad internacional se enfocaba en exclusiva en amenazas tradicionales, como los conflictos interestatales y la proliferación nuclear³⁶; sin embargo, en décadas recientes muchos estudios han prestado particular atención a nuevos desafíos presentes en el escenario internacional, los cuales son calificados como amenazas no tradicionales. De estas amenazas, en la presente investigación se realizará un acercamiento al terrorismo y el crimen organizado transnacional.

Para Renner (2005, p. 34) a diferencia de las amenazas tradicionales, identificadas como un enemigo concreto, las amenazas no tradicionales se perciben más fácilmente como riesgos y vulnerabilidades comunes. No pueden resolverse aumentando los gastos militares, ni enviando tropas a una región. Tampoco pueden ser reprimidas cerrando las fronteras, o manteniendo la situación actual de un mundo tremendamente desigual.

Entre otros factores, se citan la pobreza endémica, las reconversiones económicas que ocasionan una creciente desigualdad y un alto índice de desempleo, la delincuencia internacional, la proliferación de armas letales, los éxodos a gran escala de la población, desastres naturales recurrentes, la desestabilización de los ecosistemas, las enfermedades infecciosas, nuevas y reemergentes, así como la creciente competencia por la tierra y por otros recursos naturales, sobre todo el petróleo.

Estima Renner (2005, p. 34) que hoy en día los desafíos sobre seguridad tienden a ser más difusos, menos previsibles y más multidimensionales. Arguye que el miedo a un confrontación violenta entre dos superpotencias ha dado paso a preocupaciones sobre guerras locales y regionales, en las que se lucha con armas ligeras, sobre inestabilidad posbélica y asociada a estados débiles y fracasados, y sobre la aparición de redes de delincuencia y terroristas.

³⁶ Sobre el particular escribe Molano (2010, pp. 66 y 67) lo siguiente: “Durante la Guerra Fría, la carrera nuclear llevó, por un lado, al equilibrio del terror basado en la ominosa expectativa de la destrucción mutua asegurada, y por el otro, a un régimen de no proliferación nuclear relativamente aceptado y reconocido a escala global. Superada la catastrófica hipótesis de la destrucción mutua asegurada, se pensó que la no proliferación sería un axioma de la Posguerra Fría, y que por lo tanto, el régimen nuclear internacional no haría más que reforzarse. Nadie previó que, por el contrario, el régimen sería abiertamente desafiado: por India y Pakistán en 1998, y por Corea del Norte en 2006 y 2009; sin contar con las escaramuzas nucleares declaradas y no declaradas de Israel, Corea del Sur, y Libia entre otros.— El programa nuclear iraní, las ambiguas declaraciones de algunos Estados (como Venezuela) y el secretismo que rodea las actividades de otros (como el mismo Brasil), no hacen sino incrementar la incertidumbre sobre la materia.”

2.5.1 Terrorismo

Preliminarmente, apunta Molano (2012, p. 18) que «como término, “terrorismo” es en efecto un vocablo no sólo multívoco, sino también ambiguo, y esa naturaleza puede verse reforzada por el hecho de que el alcance y contenido de la expresión pueden estar condicionados por la perspectiva concreta desde la cual se intenta aprehender la realidad subyacente al vocablo».

Para proponer una noción de terrorismo Molano (2012, pp. 29 a 38) se apoya en nueve elementos mínimos definicionales, a saber:

- El terrorismo es un método de acción violenta exitoso en sí mismo.
- Tiende a articularse en procesos de larga duración.
- Compensa asimetrías en el contexto de un conflicto político.
- Su efecto psicológico es superior a sus efectos materiales.
- Sigue un modelo eminentemente transitivo.
- Provoca una destrucción o un caos suntuario.
- Elige objetivos con un alto valor simbólico.
- A efectos de transmitir un mensaje y afectar a grandes audiencias.
- Sus agentes impulsan principal (aunque no exclusivamente) determinadas pretensiones políticas.

Además, de acuerdo al citado autor (2012, pp. 66 a 68) diez tendencias principales marcan el escenario en que se desenvuelve el terrorismo en la actualidad, en lo que denomina el “ciclo milenarista”:

1. Incremento en la letalidad y la relevancia (capacidad perturbadora) de los atentados terroristas.
2. Sofisticación y simplificación tecnológica.
3. Persistencia de diversas formas (veladas) de auspicio o aprovechamiento de las actividades terroristas por parte de algunos Estados.
4. Dispersión y desconcentración de la actividad terrorista, compensada sin embargo por la acumulación de méritos a nivel global (es decir, la actuación eficaz de un grupo terrorista redundante en beneficio de todos los demás).
5. Multiplicación del impacto de los ataques terroristas mediante su reedición a través de los medios masivos de comunicación, o de su divulgación por emisores independientes vía Internet.
6. Proliferación y diversificación de recursos financieros y logísticos, tanto legales como ilegales, para apoyar las actividades terroristas.
7. Densificación de los vínculos entre los grupos terroristas y las grandes organizaciones del crimen organizado transnacional.
8. Progresiva des-politización de las demandas y fortalecimiento de discursos identitarios y religiosos como instrumentos de justificación del terrorismo.
9. Creciente individualización de la violencia terrorista, con arreglo al modelo de las ‘resistencias sin líderes’ (Kaplan, 2001) y a la actuación de ‘vengadores solitarios’ (Stern, 2003).

10. Y finalmente, la creciente articulación de la actividad terrorista en redes de intercambio de información, recursos, y mensajes.

Por su parte, Sotomayor (2007, pp. 76 y 77) caracteriza específicamente el terrorismo transnacional³⁷ en los siguientes términos:

Después de todo, el terrorismo es un tipo de violencia ejercida por actores privados, constituidos en organizaciones no estatales y descentralizadas, cuya misión cambia a través del tiempo; es decir, son funcionalmente opuestos al tipo de actores y organizaciones tradicionalmente analizados por los realistas y el pensamiento convencional sobre seguridad. Asimismo, los grupos terroristas poseen movilidad, están muchas veces asociados a religiones y movimientos fanáticos y utilizan medios convencionales y no convencionales (como podría ser internet). Por tanto, parece que el viejo paradigma basado en el modelo estatocéntrico es débil para entender las causas del terrorismo e incapaz para prescribir políticas que lo disuadan o eliminen.

Para ese autor no obstante la veracidad de los argumentos expuestos, los actos terroristas revelan el papel fundamental que los estados desempeñan en el sistema internacional:

Como sostiene Robert Jervis, muchos de los movimientos hoy clasificados como terroristas (Al Qaeda, Hizbollah o Hamas) subsisten porque hay estados y gobiernos que los financian y mantienen. Sus prosélitos son reclutados y luego entrenados en territorios reclamados por algún Estado (Afganistán o Pakistán). Sus objetivos y sus misiones, usualmente, están dirigidos contra un Estado. E, infelizmente, muchos de esos movimientos se originan en respuesta no a la pobreza o a la globalización, sino en reacción a las políticas exteriores de los propios estados, especialmente los más poderosos.

Añade Sotomayor (2007, p. 76) que ningún fenómeno parece atraer hoy más la atención que el terrorismo transnacional. Considera que la imagen del colapso de las torres gemelas en Nueva York, el 11 de septiembre del 2001, seguramente sigue acechando las mentes y memorias de millones de personas. Los actos terroristas –afirma– han marcado un parteaguas y sus efectos no parecen tener un precedente histórico³⁸. Los atentados terroristas

³⁷ Según Reinales, citado por Molano (2012, p. 56), el *terrorismo transnacional* es, en efecto, “el que de una u otra manera atraviesa fronteras estatales, básicamente porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país, incluyendo por lo común territorios sobre los cuales no tienen jurisdicción alguna las autoridades a que dirigen en última instancia sus demandas. Esto significa que los actos de violencia involucran a más de un país y con frecuencia a individuos de dos o más nacionalidades, tanto por lo que se refiere a los terroristas como a sus víctimas.”

Para distinguir el terrorismo transnacional del internacional, Molano (2012, pp. 65 y 66) aclara, citando de nuevo a Reinales, que el último: “Es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados (...) Ahora bien, no todo terrorismo transnacional es terrorismo internacional, aunque cualquier terrorismo internacional es por definición terrorismo transnacional.”

³⁸ Por su parte, Gobbi (2002, p. 27), sobre la historicidad de ese fenómeno internacional y otros, afirma: “El terrorismo, la intervención y la más reciente globalización no constituyen peculiaridades de esta época; constituyen procesos, con características diversas y centros ordenadores distintos, casi permanentes de la vida mundial. El desborde estatal de sus propias jurisdicciones legales y la manifestación de barbarie que significa el terrorismo internacional, constituyen dos procesos que crean el desorden en el mundo actual.”

del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos marcaron indudablemente un giro en los acontecimientos.

Para Molano (2010, p. 66) «los hechos del 11 de septiembre demostraron, con la mayor crudeza, la fragilidad e incluso la indefensión de los Estados Unidos, a despecho de su incontestable poderío militar. Hasta entonces, “Estados Unidos aparecía como una nación invulnerable, lo que había favorecido su unilateralismo en las relaciones internacionales, particularmente durante la década de los noventa”. Obligado a distinguir ahora entre amigos y enemigos, entre socios y rivales, entre aliados y adversarios, Estados Unidos tuvo que enfrentar el hecho de que el campo de sus amigos, socios y aliados es “...difuso e inestable...”, y sus enemigos son también difíciles de identificar, en tanto que no son Estados sino más bien entidades sub, trans, o paraestatales cuya fuerza radica antes que nada en la imaginación, la audacia y la sorpresa (Fazio et al, 2001: 117s)»

Al respecto, Gobbi (2002, p. 31) declara: “La reciente agresión del terrorismo internacional a Estados Unidos, si bien es novedosa porque atacó el corazón del mundo americano, no puede ser considerado como un proceso nuevo. Se trata de un simple episodio de un antagonismo anterior muchas veces manifestado, que con diferentes matices ha hecho su aparición en el globo. Los medios han difundido reacciones antiamericanas desde hace tiempo como para pensar que este choque emocional es nuevo. Por consiguiente, es imprescindible señalar las reales y supuestas peculiaridades contemporáneas como la presencia y sobrevivencia de antiguas instituciones y confrontaciones vigorosamente arraigadas.”

Renner (2005, p. 49) efectúa destacables valoraciones sobre el impacto de la guerra contra el terrorismo, derivada de los atentados del 11 de septiembre de 2001. En primer lugar, la califica como una guerra sin límites en su alcance y duración, que ha llevado a los gobiernos y la prensa de muchos países a centrarse de nuevo en aspectos de la seguridad excesivamente restringidos, volviendo a una mayor dependencia de instrumentos militares³⁹. Cuestiona que el terrorismo pueda ser “vencido” militarmente, dado que los grupos extremistas no representan objetivos identificables fácilmente. A continuación declara (2005, p. 50):

En nombre de la lucha contra el terrorismo se han adoptado una serie de medidas que muy bien pueden perpetuar el ciclo de la violencia. Estas actuaciones han minado la cooperación internacional, debilitado las normas sobre derechos humanos y otros preceptos internacionales, favoreciendo precisamente a grupos extremistas que medran con el «enfrentamiento entre civilizaciones». Y esta respuesta militar está acaparando recursos y atención política, desviándolos de las cuestiones socioeconómicas y ambientales, lo que genera crecientes tensiones e inestabilidad.

A la vez, pone en perspectiva Renner (2005, p. 50) que una serie de gobiernos han encontrado en la lucha contra el terrorismo una oportunidad para atacar a grupos rebeldes, separatistas o a otros enemigos políticos con mayor impunidad, tachándolos de terroristas; entre ellos cita a China, Filipinas, la India, Indonesia, Colombia, Israel y Rusia, entre otros.

³⁹ Por su parte, Aguirre (2007, p. 145) expresa: “En coherencia con las políticas económicas neoliberales, a partir de septiembre de 2001 se produjo un regreso al realismo tradicional y competitivo, que sitúa el interés nacional y el equilibrio de fuerzas por encima de la idea kantiana de cooperación institucional entre Estados para obtener beneficios mutuos y de seguridad en común.”

Lo más grave para ese autor es que la administración estadounidense de la época se arrogó el derecho indiscutible a declarar guerras preventivas, contraviniendo la Carta de las Naciones Unidas, sentando con ello un peligroso precedente que otros gobiernos pueden inclinarse a seguir. Advertía entonces Renner (2005, p. 51):

El resultado podría ser un futuro anárquico de duelos y enfrentamientos resueltos mediante ataques y guerras preventivas. Incluso si no llegara a hacerse realidad esta desoladora perspectiva, se corre el riesgo de que las normas legales que rigen las relaciones internacionales, infringidas ya con demasiada frecuencia, resulten aún más debilitadas.

Krasner (2009, p. 233) señala que la disponibilidad de armas de destrucción masiva y la presencia del terrorismo transnacional ha creado una situación históricamente sin precedentes, en la cual organizaciones políticas con muy limitada capacidad material pueden amenazar la seguridad de estados mucho más poderosos. Estos gobiernos pueden ser conquistados y ocupados con relativa facilidad, dejando al poder ocupante con la tarea más difícil de establecer una estructura de gobierno interno aceptable.

2.5.2 Crimen organizado transnacional

Aunque el término “crimen organizado” es usado frecuentemente, continúa siendo polémico debido a los debates que intentan definir los orígenes, las estructuras y las actividades de la delincuencia organizada.

En opinión de Leong (2007, p. 25) el crimen organizado es un fenómeno en constante cambio y diferentes actividades delictivas requieren de distintas estructuras organizativas. Por lo tanto, diversos enfoques podrían ser adoptados en diferentes momentos en distintas sociedades y tal vez no exista necesidad de una definición exacta de la delincuencia organizada.

Esa autora (2007, p. 8) plantea que debido a la confusión entre el delito y el delincuente en la definición de la delincuencia organizada y los diversos enfoques en varias definiciones, es difícil generar una definición universal de la misma, ya que este término puede significar diferentes cosas para distintas sociedades. En lugar de tratar de definir el fenómeno, se identifican –asevera– algunas características comunes y ciertos atributos de la delincuencia organizada. Así, grupos de delincuentes que tienen todos o la mayoría de los atributos o características se denominan organizaciones delictivas organizadas.

Citando a MD Maltz, identifica las siguientes cuatro características: variedad de tipos de delitos, la estructura organizativa, la violencia y la corrupción. Luego, refiere que según H. Abdinsky los ocho atributos de la delincuencia organizada incluyen: (1) no ideológica; (2) jerárquica; (3) limitada o exclusiva membresía; (4) se perpetúa; (5) voluntad de utilizar la violencia ilegal y el soborno; (6) especialización o división del trabajo; (7) monopolística y (8) regida por normas y reglamentos.

Al abordar el crimen organizado como un fenómeno global, Leong expresa que tradicionalmente el tema es considerado como una preocupación para un número limitado de países. Sin embargo, hay una nueva amenaza de la delincuencia organizada transnacional en el

período posterior a la Guerra Fría. Con el rápido desarrollo de la información y la tecnología, los delincuentes son más móviles y los mercados ilícitos están expandiendo desde la economía doméstica a través de fronteras nacionales, corrompiendo la economía legítima y socavando las instituciones políticas. El fenómeno de la delincuencia organizada transnacional ha llamado la atención de organizaciones internacionales como Interpol, la Organización Mundial de Aduanas y las Naciones Unidas.

Precisamente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000) define por grupo delictivo organizado “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (artículo 2, letra “a”).

Refiriéndose a algunas hipótesis sobre la seguridad internacional en el siglo XXI, y en particular al empoderamiento de nuevos actores, Molano (2010, pp. 68 y 69) señala lo siguiente:

“... el protagonismo de las organizaciones criminales transnacionales se deriva del hecho de que, hoy por hoy, “constituyen una amenaza a la seguridad a la que no pueden hacer frente ni la policía ni el ejército, reacciones características del Estado” (...). Y mientras por su propia naturaleza el crimen organizado desborda las capacidades de control y de aplicación de la ley puramente nacionales, la gran paradoja es que los mecanismos multilaterales que se necesitan para enfrentarlo eficazmente apenas se están gestando. (...) Como resultado, las organizaciones del crimen transnacional constituyen no solo uno de los principales beneficiarios del cambio de poder operado en el marco de la “apolarización” del mundo contemporáneo, sino también uno de los más nocivos...”.

Como características del crimen organizado internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, identifica (Chacón, 2012, p. 10):

- ▶ Su motivación es esencialmente económica, no es ideológica ni busca el poder político, aunque necesita influir en la política.
- ▶ Tiene una estructura jerárquica y una autoridad que planifica y controla, aunque también hay tendencia hacia la fragmentación en “carteles” u organizaciones rivales.
- ▶ Tiene una fuerte disciplina interna, que se mantiene mediante amenazas, toma de rehenes y asesinatos.
- ▶ Tiene un aliado en la corrupción (y en la connivencia).
- ▶ Es cada vez más sofisticado en su organización y en sus tecnologías.
- ▶ Se especializa, diversifica sus actividades y se recompone con facilidad.
- ▶ Requiere de un gran profesionalismo en la mayor parte de las áreas (planificación, logística, ejecución de las acciones, lavado de las ganancias).
- ▶ Se “compartimenta” para minimizar el daño de las delaciones.
- ▶ Produce daños sobre los individuos, las comunidades, los negocios, las instituciones y la democracia.

- ▶ Paradójicamente se ha convertido en un sector dinámico, generador de riqueza y de empleo.

El crimen organizado transnacional, como el terrorismo, pueden calificarse –en palabras de Torrijos utilizadas en el prólogo de una obra de Molano (2012, pp. 3 y 4)– como “amenazas ubicuas”, esto es, aquellas que se presentan simultáneamente en varios sitios, con diversos intereses y objetivos, bajo distintas metodologías, y con rasgos de identidad ciertamente difusos, pero en todo caso inspiradores de un cierto sentido de comunidad.

Sobre dichas amenazas, Leong (2007, p. 3) efectúa la siguiente reflexión: “Tradicionalmente, el crimen organizado y el terrorismo son tratados como dos fenómenos completamente separados. Sin embargo, existe una creciente conciencia de que los criminales organizados y los terroristas contemporáneos pueden no ser tan distintos, sino que están convergiendo y llegando a ser casi indistinguibles, especialmente en relación con los métodos para asegurar sus fuentes de financiación y la salvaguardia de los ingresos de las empresas criminales”.

2.6 Aproximación a la intervención

2.6.1 Notas introductorias

Si bien los principios rectores del orden internacional, de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas, pueden sintetizarse en el trinomio soberanía, no intervención y prohibición del uso de la fuerza⁴⁰, existen algunas excepciones como la situación internacional de la intervención.

La intervención para Finnemore (2003, pp. 6, 7 y 18) se encuentra en el límite de la paz y la guerra en la política internacional; y también define los límites exteriores del control soberano. Para dicha autora la intervención es un interesante lente a través del cual examinar el propósito de la fuerza entre los estados, porque esta establece condiciones límite para dos instituciones centrales de la vida internacional, la soberanía y la guerra. Asimismo, valora que

⁴⁰ Sobre los principios de igualdad soberana y no intervención véase la sección 1.6 del capítulo I del presente trabajo.

Respecto a la prohibición del uso de la fuerza el *artículo 2* de la Carta de las Naciones Unidas, señala en lo pertinente:

“Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: (...)

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. (...)”

Mientras que el *artículo 51* de dicha Carta esclarece:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

para que la intervención “funcione” y sea útil políticamente, esta debe conseguir un objetivo que los estados y los públicos nacionales acepten y hacerlo de una manera que ellos vean como legítima.

Sobre la novedad de la intervención Badie (2000, p. 61) señala: “...el debate no es nuevo: intervenir en país ajeno en nombre de los grandes principios es una de las prácticas más comunes de la Historia; hacerlo en nombre de una concepción valorizada de la soberanía pertenece a un comportamiento corriente que ha precedido ampliamente a la mundialización, a los tiempos del colonialismo y a los de los universalismos que pretenden ser generosos”.

En esa línea de pensamiento, y particularmente sobre la capacidad de intervención humanitaria, Gobbi (2002, p. 105) estima sorprendente que pretenda considerársele como una innovación propia de esta época⁴¹. Reflexiona que bastaría hacer una superficial análisis del pasado para poner en evidencia que se trata de un comportamiento repetitivo de experiencias anteriores, en las que hubo iguales desbordes de soberanías y para las cuales se buscaron también razones aparentemente humanitarias e incluso motivos pseudo-fraternales⁴².

Opina Gobbi (2002, pp. 105 y 106) que la puja entre poder y derecho no es nueva, y apunta: “...es el resultado de una añeja práctica que pone en crisis a todo el orden jurídico establecido y se manifiesta a través de presiones políticas, disimuladas o no, y en muchos casos mediante la coerción militar”. Ambos casos son para él cuestionables, aunque en el último supuesto reconoce una clara afectación a un ámbito jurídicamente protegido como el de la soberanía.

Por otra parte, Molano (s.f.) identifica los siguientes criterios de validez de la intervención: i) Motivo justo y suficiente; ii) Correcta intención, iii) Autoridad competente, iv) Último recurso, v) Proporcionalidad de los medios, y vi) Perspectivas razonables de éxito. Empero, afirma que existe el riesgo de que tales criterios sean explotados por uno o varios actores involucrados en un conflicto para provocar la intervención; y que, a pesar de su aparente sencillez y pertinencia, pueden resultar ambiguos o contraproducentes en la práctica.

2.6.2 Alcance de la intervención

Señala Molano (s.f.) que la intervención en sentido amplio son las acciones externas que influyen en los asuntos domésticos de un Estado; mientras que en un sentido restringido es la interferencia en los asuntos domésticos de un Estado por medio del uso de la fuerza.

Finnemore (2003, pp. 8 y 9) es partidaria de la visión restringida de la intervención; puesto que afirma:

⁴¹ Refiriéndose a la teoría de la fragilidad del Estado, como cuestión central del sistema internacional, Aguirre (2007, pp. 144 y 145) apunta que algunos investigadores consideran que la crisis del Estado es ahora utilizada para legitimar políticas económicas, y eventualmente intervenciones militares, que sirven para reconfigurar un sistema global neoimperial que continuaría manteniendo centros y periferias.

⁴² Sobre el particular, expresa más adelante Gobbi (2002, p. 107): “Si se revisa el proceso histórico se comprobará que el cuestionamiento de la igualdad institucional, o el relativismo que esa duda provoca, produjo dos tendencias peligrosas. En primer lugar, la justificación intelectual y moral del colonialismo, en el pasado, y también la de las intervenciones militares en épocas mucho más recientes.”

States use their power and influence all the time to try to shape the actions of other states in a great variety of ways. That is what foreign policy is all about. States use leverage in trade, regulate investment and capital flows, make alliances, and even deploy troops regularly to induce or coerce other states to behave in ways they desire. Many of these economic measures, in particular, can seriously compromise the autonomy and control of target states, especially weak ones, yet we do not think of these dealings as “intervention”. To call all foreign policy and interstate interaction “intervention” would make the category analytically meaningless, and no decision maker has ever understood it that way. “Intervention” is the way used for compromises of sovereignty by other states that are exceptional in some way, yet lines that differentiate and constitute these exceptions are not always clear and have varied over time.

Por su parte, sobre el alcance de este t3pico, Ruiz Miguel (1996, pp. 58 y 59) expone:

...la noci3n de intervenci3n tiene en el 3mbito jur3dico-internacional un uso y alcance mucho m3s amplio que el de las acciones b3licas. Se trata de un uso, adem3s, especialmente ligado al concepto de soberan3a estatal, pues el principio de no intervenci3n (...) ha venido entendi3ndose en Derecho internacional como un derecho de todo Estado a estar libre de la injerencia de cualquier otro en los asuntos de su jurisdicci3n. (...) se ha venido considerando intervenci3n no solamente la intervenci3n armada, comprensiva del uso y la amenaza de la fuerza, que es su forma m3s grave, sino tambi3n «el uso de medidas econ3micas, pol3ticas o de cualquier otra 3ndole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos». As3, la imposici3n de condiciones y exigencias bajo formas de presi3n econ3mica, las ayudas materiales a grupos de oposici3n y hasta ciertas presiones diplom3ticas para cambiar el r3gimen pol3tico de otro Estado han sido consideradas en unas u otras ocasiones de la pr3ctica de las relaciones internacionales como intervenciones il3citas.”

El espectro de la intervenci3n se representa en el siguiente gr3fico.



Fuente: Molano (s.f.), material de estudio sobre Seguridad humana, Intervención, Responsabilidad de proteger y Derecho Internacional Humanitario: Implicaciones en materia de seguridad y defensa.

2.6.3 Intervención y estados poderosos

Luego de afirmar que la soberanía mantiene en estos difíciles tiempos sus características claves, Gobbi (2002, p. 103) destaca que la cuota de poder de algunos Estados para evitar influencias extrañas es un fenómeno sobre el cual no se pueden elaborar principios y que los poderosos la introducen, clandestinamente, dentro del mecanismo intelectual, para imponer su capacidad decisoria con objetivos políticos. Así, expresa:

Una vez más, es indispensable manifestar con claridad que estos acontecimientos –a los que se pretende fundar en base a un sofisticado pretexto, aunque tenga algún respaldo moral– no son más que violaciones del derecho de gentes por Estados con finalidades hegemónicas. Son actitudes ilícitas que niegan, en ciertas circunstancias, el evidente derecho de ejercer la autoridad reconocida y afirmar naturales determinaciones. En una palabra, es una conducta anárquica que pone en crisis el orden establecido a través de acciones descarnadas de fuerza. (...) [Ejemplifica luego con los acontecimientos de Kosovo] Frente a este caso se advirtió la fragilidad de una pseudo doctrina que favorecía la cruda intervención. El resultado final, aunque en alguna medida útil, fue paradójico porque la intervención justificada por razones humanitarias concluyó con 27 días de bombardeos relativamente imprecisos, crueles y nada humanitarios. Por otra parte, como lo muestra la experiencia diaria, no consiguió la fusión interétnica, es decir, dejó abierta la causa fundamental de conflicto y desplazó su centro a Macedonia.

Realza luego Gobbi (2002, p. 145) que la experiencia histórica muestra además que las actitudes sancionadoras siempre recaen sobre los países vencidos o los estados militarmente menores; por el contrario, se confirma la inviolabilidad territorial de los poderosos.

2.6.4 Intervención por invitación

Explica Molano (s.f.) que en la práctica la tensión soberanía/intervención no siempre se presenta; pues con frecuencia la intervención ha sido practicada a petición del Estado intervenido.

Krasner (2009, p. 183) afirma, por su parte, que la soberanía westfaliana puede ser violada a través tanto de la intervención como la invitación. Los estados más poderosos han participado en la intervención, coaccionando a las autoridades públicas en estados más débiles a aceptar estructuras de autoridad dictadas externamente. También los gobernantes han emitido invitaciones, acciones voluntarias que comprometen la autonomía de su propia política, como la firma de pactos de derechos humanos que establecen estructuras judiciales supranacionales, o el ingreso a acuerdos de préstamos internacionales que dan a los acreedores el derecho no solo a recibir su pago sino también a influir en las políticas domésticas y las instituciones. La norma de autonomía, la esencia de la soberanía westfaliana, ha sido cuestionada por alternativas que incluyen los derechos humanos, los derechos de las minorías, la responsabilidad fiscal y el mantenimiento de la estabilidad internacional.

Más adelante, señala dicho autor (2009, p. 193) que mientras la coerción, la intervención, es inconsistente con la soberanía legal internacional y la westfaliana, las acciones voluntarias de los gobernantes, las invitaciones, no violan la soberanía legal internacional aunque transgreden la soberanía westfaliana.

Los gobernantes –plantea– podrían emitir invitaciones por variadas razones, incluyendo atar las manos de los sucesores, asegurar recursos financieros externos y fortalecer el apoyo interno hacia los valores que ellos mismos abrazan.

Refiriéndose a la paradoja de la intervención, Molano (s.f.) señala que en ciertas circunstancias esta trae consigo no un deterioro sino un incremento en la autonomía de un Estado. En efecto, algunos estados débiles tienen poca autonomía *de facto* debido a sus pocas capacidades gubernativas; de manera que algunos tipos de intervención, al contribuir al desarrollo de esas capacidades, incrementan la autonomía a futuro del Estado⁴³.

Ahora bien, en el contexto de la internacionalización del conflicto colombiano, Tickner (2007, p. 92) afirma que Colombia constituye un ejemplo singular de “intervención por invitación” en América Latina en donde el mismo gobierno ha liderado una estrategia de intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis interna del país en lo relacionado a la guerra contra las drogas y la insurgencia.

En seguida, al abordar las debilidades y los riesgos de la intervención por invitación, Tickner (2007, p. 105) declara:

Entre los gobiernos de Andrés Pastrana [agosto de 1998-agosto de 2002] y Álvaro Uribe [agosto de 2002-agosto de 2010], Colombia experimentó con tres matices distintos de internacionalización de su conflicto interno que giraron en torno a los problemas de la paz, el narcotráfico y el terrorismo, respectivamente. Durante este lapso, la intensificación de la crisis de seguridad del país dio lugar a una reevaluación de lo que constituía un nivel admisible de cercanía con los Estados Unidos y de influencia suya en el contexto doméstico. (...) Si bien no se puede desconocer que la progresiva intervención de Estados Unidos en Colombia obedeció a los nuevos intereses estratégicos creados por los ataques del 9/11, en particular el aumento de su perímetro de seguridad más allá de Norteamérica y el Caribe, la invitación a hacerlo fue iniciativa del propio gobierno colombiano.

Contrario al esquema del “imperio por invitación”, planteado por Lundestad (1986)⁴⁴, Tickner (2007, pp. 105 y 106) indica que la “intervención por invitación” que ejemplifica el

⁴³ Acerca de la distinción entre soberanía y «autonomía» estatal, véase la última parte de la sección 1.2 del capítulo I de este trabajo.

⁴⁴ Geir Lundestad (1986), citado por Tickner (2007, p. 95), efectuó un análisis de las relaciones entre Estados Unidos y Europa durante los años de la postguerra. Ilustra que en situaciones de extrema crisis económica e inseguridad la asociación dependiente puede ser insuficiente para satisfacer los intereses domésticos, dando lugar a una redefinición de lo que constituye un grado “aceptable” de involucramiento con la potencia. En particular, el autor examina las formas en que los países europeos ejercieron presión para que Estados Unidos interviniera directamente en el continente. Esta estrategia denominada “imperio por invitación”, consistió en la aceptación de la supremacía militar, política y económica estadounidense y la convocatoria a que ese país tuviera una fuerte presencia en la zona, a cambio de la preservación de la autonomía europea y la participación de sus estados en los

caso de Colombia en el período indicado, combinó la aceptación de la primacía política, económica y militar de los Estados Unidos, la convocatoria a que este tuviera una fuerte presencia en Colombia y la enajenación de la autonomía del Estado y de su control sobre los procesos de toma de decisiones respecto de la lucha antidrogas y antiterrorista.

Añade dicha autora que un costo evidente de esa estrategia se relaciona con los altos niveles de dependencia que caracterizan a Colombia⁴⁵.

Por otra parte, la expansión del papel de los Estados Unidos en la situación doméstica de Colombia ha repercutido negativamente en las relaciones colombianas con la vecindad, asegura Tickner (2007, p. 107)⁴⁶.

Un último problema de la intervención por invitación que plantea Tickner (2007, p. 108) es que su éxito depende de la habilidad del país solicitante de preservar el interés de la potencia en intervenir.

2.7 Aproximación a la Responsabilidad de Proteger

2.7.1 Notas introductorias

La responsabilidad de proteger supone una excepción al principio de no intervención consagrado por la Carta de las Naciones Unidas y, con mayor énfasis, por la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Esta doctrina es calificada como el primer intento de poner en práctica el concepto de la seguridad humana; y supone un acotamiento de la soberanía, que pasa de ser apreciada como atributo a ser entendida como responsabilidad.

Retomando el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), de diciembre de 2001, Sotomayor (2007, p. 72) explica la responsabilidad de proteger de la siguiente forma:

Está estructurada a partir del postulado de que la soberanía implica tanto derechos como responsabilidades. De tal forma, los estados están obligados a proteger a las poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad, tales como guerras civiles, insurgencias, represiones,

procesos de toma de decisiones. Según Lundestad, si bien la aceptación del imperio limitaba temporalmente los márgenes de maniobra de Europa, ya que muchas veces sus acciones requerían del consentimiento de Washington, a mediano plazo posibilitó la reconstrucción del continente y la reformulación de la relación en términos más equitativos.

⁴⁵ Siguiendo a Jaguaribe (1979) aclara Tickner (2007, p. 106) que ser dependiente implica no tener autonomía para ejercer las funciones políticas, económicas, militares y sociales del Estado, muchas de las cuales –opina en su artículo– son monopolizadas o, en el mejor de los casos, supervisadas por Washington. Añade que en el caso colombiano, la injerencia estadounidense se ha realizado mayormente según los términos establecidos por la potencia.

⁴⁶ Escribe al respecto dicha autora (2007, p. 107): “La extrema alineación de Colombia con Estados Unidos, en combinación con las políticas de este último en materia de seguridad, han tenido varios efectos indeseables, entre ellos: el debilitamiento de otros temas subregionales, como la integración; la securitización de las relaciones andinas; la obstaculización de estrategias antidrogas alternativas, basadas en los graves problemas sociales, políticos y económicos que comparten los países andinos; y el deterioro de la cooperación (...)”.

catástrofes naturales y colapsos estatales. Cuando un Estado es incapaz o no desea asumir su responsabilidad, ésta debe ser apropiada por la comunidad internacional, dando cabida a la intervención humanitaria. Como tal, la puesta en marcha de esta doctrina ofrece la posibilidad de que Naciones Unidas desempeñe un papel más amplio, en el cual los individuos tienen primacía sobre los estados miembros.

Favorable a la intervención humanitaria y, por consiguiente, a la responsabilidad de proteger se muestra Herdegen (2005, p. 254), al expresar:

Independientemente de la valoración de la intervención humanitaria, existe sin embargo, en general, una corriente cada vez más fuerte en la doctrina del derecho internacional que admite la intervención mediante el uso de la fuerza de otros para la protección de la población civil cuando el orden estatal se encuentra completamente desintegrado (*failed state*). En estos casos, el Estado funge solo formalmente. En un caso tal, se evidencia una reducción teleológica de la prohibición de hacer uso de la fuerza, la intervención de los otros Estados estaría protegiendo frente a las bandas armadas en su lucha sin obstáculo para imponer el derecho del más fuerte. Aquí, una intervención de las organizaciones regionales o de los Estados vecinos individualmente, se justificaría cuando tiene por objeto exclusivamente la protección de la población civil frente a los avances de los grupos armados y alguna otra emergencia de carácter existencial (en tanto que el Consejo de Seguridad de la[s] Naciones Unidas no decida otras medidas).

Las *nociones esenciales* en que se asienta la responsabilidad de proteger son, pues, las siguientes (CIISE, 2001):

Principios básicos

- A. La soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población.
- B. Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.

Fundamentos

Los *fundamentos* de la responsabilidad de proteger radican en:

- A. las obligaciones inherentes al concepto de soberanía;
- B. el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales;
- C. las obligaciones jurídicas específicas que dimanar de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como del derecho internacional humanitario y el derecho interno;
- D. la práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

Elementos

La responsabilidad de proteger abarca tres *responsabilidades específicas*:

- A. *La responsabilidad de prevenir*: eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.

B. *La responsabilidad de reaccionar*: responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.

C. *La responsabilidad de reconstruir*: ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

Prioridades

A. *La prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger*: siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos.

B. Al ejercer la responsabilidad de prevenir y reaccionar siempre debe considerarse la utilización de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.

2.7.2 Rasgos contradictorios

Sotomayor (2007, p. 75) pone en perspectiva que a pesar del desarrollo de la doctrina de la responsabilidad de proteger la ONU continúa enfrentando dificultades para imponer la paz en contextos de guerra civil y étnica. Refiere que “por principio, la forma en que se aplica la doctrina sigue siendo discrecional y usualmente está guiada por los intereses de las cinco potencias nucleares con derecho a veto en el Consejo de Seguridad”.

En una línea similar, Renner (2005, p. 56) sostiene que lograr un equilibrio entre valores contrapuestos, como la soberanía y la no intervención y los derechos humanos ha desatado una intensa polémica jurídica. Aún no se ha llegado a un consenso en cuestiones como: ¿quién tiene derecho a intervenir?, ¿en qué condiciones? y, ¿con qué medios? Cita luego también el trabajo realizado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, para plantear las siguientes impresiones:

Los principios son buenos, y el ideal sería que fueran consagrados por un convenio internacional. Pero los críticos argumentan que las intervenciones humanitarias siempre serán llevadas a cabo por los poderosos contra los más débiles, y que los estados con capacidad de intervención sólo lo harán si conviene a sus propios intereses nacionales. Las acciones humanitarias pueden convertirse fácilmente en una excusa muy cómoda para otros objetivos, abriendo la puerta «a todo tipo de actos de conquista disfrazados de acción humanitaria», en palabras del periodista británico George Monbiot.

Se corre el peligro, efectivamente, de ratificar y consolidar una versión mundial del apartheid —unas relaciones de poder enormemente desiguales. (...)

Habría que preguntarse, a un nivel más elemental, si las intervenciones militares pueden constituir en algún caso un remedio contra la violencia y las condiciones que provocan la violencia. Quizá el problema fundamental de la intervención humanitaria sea que en ningún caso se puede considerar una medida preventiva. Trata los síntomas, pero sin abordar las causas que originan estas calamidades humanitarias. La intervención está justificada por el afán de terminar con ese tipo de violencia que tiene asegurado grandes titulares en la prensa, despreocupándose de la muerte y de la miseria ocasionadas por la pobreza y por el deterioro ambiental (Renner, 2005, pp. 57 y 58).

Por su parte, Herdegen (2005, p. 247) refiere que se debe tener en cuenta que numerosos estados se encuentran en contra de toda relativización de la prohibición de hacer uso de la fuerza en favor de la intervención humanitaria; la cual para algunos de ellos carece de bases en la Carta de las Naciones Unidas o en los principios generales del derecho internacional.

Considera, enmarcado en la intervención humanitaria, que como presupuesto para un procedimiento violento deben existir requisitos suficientemente estrictos, que contrarresten el peligro de un abuso. De tal manera, expresa: “La intervención humanitaria no puede convertirse en algo así como un poder en blanco para un imperialismo de los derechos humanos, del que cada Estado pueda hacer uso arbitrariamente para convertirse en el guardián armado de los derechos humanos” (Herdegen, 2005, pp. 266 y 267)⁴⁷.

Enfatiza Molano (s.f.) que no existe en la actualidad, realmente, una norma de derecho internacional universalmente reconocida relativa a un presunto derecho de intervención por razones humanitarias, como excepción al principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales⁴⁸. Los estados son reacios a admitir que la violación de los derechos humanos por sí sola constituya una justificación para el uso de la fuerza, a menos que la situación de crisis esté conectada con la paz y la seguridad internacionales.

Krasner (2009, p. 17) expresa que cuando las reglas de la soberanía son violadas, esas violaciones son siempre justificadas apelando a otros principios y normas, aunque no necesariamente asociados con la soberanía, como el derecho a proteger o la necesidad de aún más libertad.

Para Gobbi (2002, p. 105) las actitudes dirigidas a desconocer jurisdicciones y vulnerar fronteras han sido siempre motivadas por conveniencias estratégicas o económicas. Resume que encubren intereses, pero para protegerse ante la opinión pública les dan importantes justificaciones y usan pretextos morales o legales supuestamente valiosos⁴⁹. Este autor (2002, p. 33) expresa en forma crítica las siguientes ideas:

⁴⁷ Como justificación de una acción de esa naturaleza, Herdegen (2005, pp. 267 a 269) identifica el genocidio o el asesinato sistemático y el desplazamiento forzado de una población, como expresión de la política estatal; insistiendo en que la intervención humanitaria de uno o varios Estados es subsidiaria de las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad. Además, señala como otro límite que las medidas de intervención no pueden ir más allá de las necesarias para la protección de los derechos humanos, lo que supone que deben satisfacer el mandato de la proporcionalidad.

⁴⁸ Declara Finnemore (2003, pp. 2, 3 y 5) lo siguiente: “States debate long and hard, both within themselves and among themselves, about whether to intervene, who should intervene, and what social values, exactly, are being secured by uses of force”. Más adelante, acota: “Strong states continue to intervene in weaker states on a massive scale when it suits them. What has changed is when it suit them –not the fact of intervention but its form and meaning. What have changed are state understandings about the purposes to which they can and should use force”. Finalmente, expone: “Over time, states construct rules among themselves about when intervention is legitimate or necessary. These rules are not divorced from power or interests. To the contrary, rules about intervention are strongly if not entirely shaped by the actions of powerful states that actually have the capacity to intervene”.

⁴⁹ Así, por ejemplo, Axworthy (2001 p. 21) manifiesta: “Yet there will continue to be instances when conflict prevention diplomacy or the deterrent effect of new international law does not succeed. In these cases, the international community must be prepared to end suffering. (...) The need to rethink intervention leads inevitably to necessary reforms of international institutions. Using the UN Security Council to effectively address human security requires a broadening of the security concept, new operating methods and transparency.”

En general, esas visiones cósmicas, ese globalismo intelectual, tienden a disminuir el concepto de soberanía de los demás y a hipertrofiar el alcance de la soberanía propia. A pesar de las diferencias que pueden encontrarse, desde el punto de vista político y humano, el bombardeo a Kosovo es una violación de la soberanía yugoslava, como el atentado a Nueva York de la soberanía americana. Las causas y la calidad moral de los actores son fundamentalmente distintas; desde el punto de vista legal, la actuación “ultra vires” es similar. Pareciera una necesidad que se busquen medios para limitar la capacidad de actuar, fuera del orden establecido, a los terroristas o los poderosos. Esta violencia que se pretende fundar como reacción contra la existencia de violaciones de emblemas políticos o credos religiosos, como tratar de imponer una supuesta norma común humanitaria, es una manera actual de enmascarar sofisticadamente una idea tan vieja como la Historia. Idea que pone de relieve la sobrevivencia de tendencias anárquicas o hegemónicas, fundadas exclusivamente en el empleo de la violencia por grupos ideológicos clandestinos o los mismos Estados. (...) El argumento de las necesidades éticas o religiosas, tantas veces empleado anteriormente, ahora en la actualidad pretende transformar en causas reales lo que en realidad son motivaciones políticas. Así se intenta justificar, por un lado, el terrorismo, pretendiendo vulnerar a los poderosos, y por el otro lado a los dominantes cuando violan jurisdicciones. El ánimo de ese tipo de doctrina es enrarecer el orden establecido amparando comportamientos pragmáticos.

Por último, Ruiz Miguel (1996, pp. 69 a 71) provee dos argumentos consecuencialistas contra las intervenciones humanitarias: el peligro de fracaso y el riesgo de abusos.

Respecto del primero, indica que la historia de los dos últimos siglos avala suficientemente el mantener las mayores desconfianzas hacia los resultados de la imposición de cualesquiera ideales por la fuerza de las armas. Reconoce que ese argumento podría no ser aplicable a todos los casos, en especial si el pueblo al que se ayuda solicita o recibe de buen grado la intervención. Con todo, asegura, ni siquiera en tales casos está garantizado siempre el éxito, que a duras penas será posible con una actuación superficial que apenas afecte a las estructuras y tradiciones locales pero que, a la vez, también resultará más difícil cuanto más deba profundizarse y demorarse una intervención que llegue a ser sentida como una nueva colonización.

En cuanto al riesgo de abusos, declara que es claro que en una situación de reparto muy desigual del poder y la influencia internacionales las intervenciones humanitarias pueden ser una vía de fácil excusa para que los países más poderosos mantengan y acentúen el control sobre los más débiles sin que, al fin y al cabo, se incremente la protección de los derechos humanos.

2.8 Epílogo

Las dinámicas presentes en el escenario internacional, complejo y turbulento, imponen repensar la seguridad internacional; la cual se convierte en guía de interpretación, idea organizadora o concepto fundamental de las relaciones internacionales.

La seguridad posee sumo valor para los actores del orden internacional, por lo que su preservación es esencial para unos –p.e. Estados democráticos, organizaciones internacionales

y empresas transnacionales–, mientras que su quebranto lo es para otros –p.e. grupos terroristas y del crimen organizado–.

El paradigma desde el que se aborda el tema de la seguridad internacional condiciona la identificación de su objeto referente, lo que junto a los sectores que se busca librar de amenazas, ha sido determinante de los modelos de seguridad diseñados hasta hoy, con visiones restringidas unos y ampliadas otros.

Lo que resulta innegable es que las formas en que se manifiesta la inseguridad en el mundo actual, caracterizado por su rápida transformación, no pueden ser debidamente afrontadas desde la concepción clásica de la soberanía; de hecho superada como se explicó en el capítulo precedente. La soberanía, entonces, debe ser revisada y reinterpretada para lidiar con las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad.

La conveniencia de la expansión conceptual de la seguridad internacional genera todavía importantes debates, con argumentos de peso en uno y otro sector; aunque se antoja necesario equilibrar las posturas existentes para velar por la integridad del Estado y, más importante, el respeto de los derechos de la persona y sus grupos.

Las denominadas “amenazas ubicuas” se caracterizan, ciertamente, por ser más difusas, menos previsibles y más multidimensionales, además de advertirse su proximidad, lo que exige reacciones innovadoras por parte de los estados para hacerles frente de manera eficaz.

El fenómeno de la intervención es de hecho una antigua práctica internacional, que compromete el principio de la soberanía nacional, en mayor o menor medida de acuerdo a su intensidad.

En estrecha relación, la llamada doctrina de la responsabilidad de proteger, que se asienta en un entendimiento novedoso de la soberanía, despierta recelos y es objeto de atendibles críticas; por una parte, debido a los cuestionamientos esenciales aún abiertos sobre ella y, por otra, a su rebatible aplicación.

CAPÍTULO III
SEGURIDAD REGIONAL Y SOBERANÍA
DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS

3.1 Introducción

Interesa en este capítulo final efectuar una concreción de las ideas en torno a la soberanía nacional y la seguridad internacional expuestas en los apartados precedentes, con la vista puesta en la realidad centroamericana y sus actuales dinámicas.

Es en la escena ístmica que corresponde buscar el objeto referente de la seguridad para el conjunto de los países centroamericanos, así como los sectores que sus gobernantes estiman amenazados, para descubrir el modelo de seguridad que ha adoptado la región y el tipo de amenazas que comprende.

Conviene señalar desde ahora que los estados de Centroamérica, en el marco de su particular proceso de transformación política, económica y cultural, han constituido al presente una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica, y esta es a la vez una comunidad de Derecho.

De acuerdo a Caldentey del Pozo (2012, p. 8) la integración regional ofrece un marco adecuado para combatir mejor los problemas estructurales de desarrollo de Centroamérica (lucha contra la pobreza, dualismo estructural, falta de diversificación y desarticulación productiva, gobernabilidad y democracia)⁵⁰. Sin embargo, retomando palabras de Gert Rosenthal, refiere que el proceso de integración se enfrenta permanentemente a una crisis de expectativas disfrazada de crisis de resultados.

Así, Arias (2012, p. 23) postula que la región centroamericana se encuentra en una encrucijada de fondo en materia de seguridad, pues sin democracia y Estado de Derecho arraigados, en medio de la pobreza y la desigualdad creciente, aunado a una disminución de la confianza hacia las instituciones democráticas, ubicada geográficamente en medio de los grandes centros de producción y consumo de drogas del continente y el mundo, la región parece a veces “condenada” a seguir luchando guerras externas en su propio territorio, perpetuando dinámicas de violencia y autoritarismo que continúan inhibiendo el establecimiento de la paz en sentido amplio, de la democracia y el Estado de Derecho.

Se pregona que los temas de seguridad o inseguridad en la región precisamente se han asumido desde una perspectiva regional; pues el aumento de la violencia que se sufre a nivel local, nacional y regional, tiene cada vez más vínculos con organizaciones transnacionales del crimen organizado. En tal sentido, se indica que la situación de la seguridad en Centroamérica está amenazada por organizaciones criminales altamente organizadas y dedicadas a un sinnúmero de ilícitos, entre los que sobresale el tráfico de drogas, lavado de activos y legitimación de capitales provenientes del narcotráfico, tráfico y trata de personas, tráfico de armas ligeras y pequeñas y la actividad delictiva de las pandillas. Otros problemas no menos relevantes conciernen al secuestro, la extorsión, el robo y hurto de vehículos (Chacón, 2012, pp. 6 y 8)

⁵⁰ Resulta esencial recordar que la integración no constituye en sí misma un objetivo sino que es un instrumento al servicio del desarrollo económico y social de los países que participan en ella (Caldentey del Pozo, 2012, p. 24).

De hecho, Arias (2012, p. 49) declara, de manera preocupante, que “da la impresión de que la región tiende a perder la guerra contra el crimen organizado, el cual se alimenta de serias vulnerabilidades internas.”

Dados los importantes desafíos que se mantienen en la región, durante la Cumbre Extraordinaria de Mandatarios de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada el 20 de julio de 2010 en San Salvador, El Salvador, los presidentes reconocieron la seguridad democrática como uno de los cinco pilares para el desarrollo de acciones en el relanzamiento del proceso de integración (Miranda, 2013, p. 280).

Con ese panorama, resulta pues de sumo interés realizar un acercamiento a la seguridad en Centroamérica, enmarcada en su proceso integrador, para valorar cómo el enfoque escogido sobre la materia incide en la soberanía que detentan los Estados de la región. Para ello se explorará la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional, realizando algunos apuntes sobre el actual proceso de integración centroamericana, para explicar después las circunstancias que originaron el vigente modelo de seguridad del área. Además, se presentarán los fundamentos normativos y la organización institucional de dicho modelo de seguridad, a fin de dilucidar la naturaleza de la competencia ejercida por las instancias involucradas y su repercusión en las respectivas soberanías nacionales.

3.2 Complejos de seguridad regional

Buzan y Wæver (2003, p. 19) discurren, en armonía con las premisas del capítulo precedente, que en la época actual el relato de la seguridad global se vuelve más diversificado. Una imagen relativamente uniforme de las dinámicas de seguridad militar-política dominadas por actores estatales ha dado paso a concepciones multisectoriales de la seguridad, una mayor variedad de actores, y conjuntos de condiciones y dinámicas que difieren considerablemente de una región a otra.

Dichos autores (2003, p. 43 y 44) establecen que normalmente dos niveles demasiado extremos dominan el análisis de la seguridad: nacional y global. La seguridad nacional no es un nivel significativo de análisis en sí mismo, porque las dinámicas de seguridad son inherentemente relacionales; ninguna seguridad de nación es autónoma. La seguridad global en sentido holístico se refiere a lo mejor a una aspiración, y no a una realidad. El mundo no está estrechamente integrado en términos de seguridad y, excepto en el caso especial de los superpoderes y grandes poderes, sólo algo limitado se puede decir en este nivel de generalidad que refleje las preocupaciones reales de la mayoría de los países. La región, en cambio, se refiere al nivel donde los estados u otras unidades se enlazan en forma suficientemente estrecha para que su seguridad no pueda considerarse por separado el uno del otro. El nivel regional es donde los extremos de la seguridad nacional y mundial interactúan, y donde la mayor parte de la acción tiene lugar.

El cuadro general es sobre la conjunción de dos niveles: el juego de las potencias mundiales a nivel del sistema, y las agrupaciones de estrecha interdependencia de seguridad a nivel regional.

Para cualquier región, las estructuras y dinámicas clave de seguridad pueden encontrarse en diferentes niveles y en diferentes sectores, pueden ser de diferentes grados de apertura, y analíticamente pueden ser más o menos susceptibles a diferentes teorías o tradiciones (Buzan y Wæver, 2003, p. 448)

Así, se construye la noción del complejo de seguridad regional, el cual es definido por Buzan y Wæver (2003, p. 44) de la siguiente manera: “*a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another*”; es decir, un conjunto de unidades cuyos principales procesos de securitización⁵¹, desecuritización⁵², o ambos están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos distanciados uno del otro.

La formación de complejos de seguridad regional deriva de la interacción entre, por un lado, la estructura anárquica y sus consecuencias de balance de poder, y por otro, las presiones de la proximidad geográfica. La adyacencia potencia la seguridad porque muchas amenazas viajan más fácilmente a través de distancias cortas que largas. El impacto de la proximidad geográfica es más fuerte y obvio en los sectores militar, político, social y ambiental (Buzan y Wæver, 2003, p. 45).

La *estructura esencial* de un complejo de seguridad regional encarna cuatro variables (Buzan y Wæver, 2003, p. 53):

1. Frontera, la cual diferencia el complejo de seguridad regional de sus vecinos;
2. Estructura anárquica, lo que significa que el complejo de seguridad regional debe estar compuesto de dos o más unidades autónomas;
3. Polaridad, que cubre la distribución de poder entre las unidades; y
4. Construcción social, que abarca los patrones de amistad y enemistad entre las unidades.

Refiriéndose a Centroamérica, Buzan y Wæver (2003, p. 264) reconocen que esta tiene dinámicas de seguridad autóctonas suficientemente firmes para contar como un subcomplejo⁵³; pero durante las últimas décadas del siglo XIX –aclaran– dicha zona fue dibujada dentro de Norteamérica, por la ampliación del poder y en ciertos casos la soberanía

⁵¹ La securitización es el proceso discursivo a través del cual una comprensión intersubjetiva se construye dentro de una comunidad política para tratar algo como una amenaza existencial a un objeto referente valioso, y para permitir el pedido de medidas excepcionales y urgentes para hacer frente a la amenaza (Buzan y Wæver 2003, p. 491).

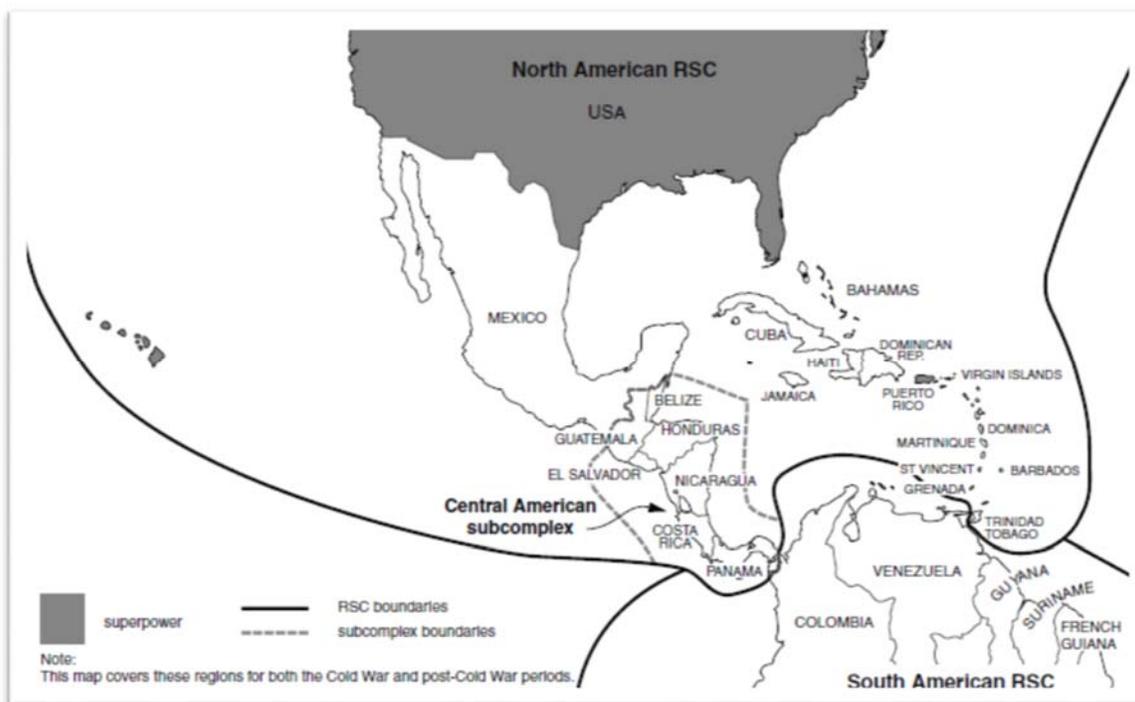
La securitización es un concepto post-positivista y parte del supuesto de que la realidad no está allí sino que es producto de las prácticas sociales y políticas. En vez de suponer que existen amenazas “verdaderas” a la seguridad, encuentra el valor del concepto “seguridad” en su uso como discurso en la práctica política.

⁵² La desecuritización es un proceso por el cual una comunidad política degrada o cesa de tratar algo como una amenaza existencial a un objeto referente valioso, y reduce o detiene el pedido de medidas urgentes y excepcionales para hacer frente a la amenaza. El proceso puede ser directamente discursivo abordando la definición de la situación; pero con más frecuencia es indirecto, donde un cambio de orientación hacia los temas reduce la atención con relación a la cuestión anteriormente securitizada (Buzan y Wæver 2003, p. 489).

⁵³ Un subcomplejo es esencialmente lo mismo que un complejo de seguridad regional, la diferencia consiste en que el subcomplejo está firmemente incrustado dentro de un mayor complejo de seguridad regional (Buzan y Wæver 2003, p. 492).

de los Estados Unidos de América. A pesar de sus lazos hacia el sur, afirman que el área fue absorbida por el complejo de seguridad regional de América del Norte; siendo este caso un ejemplo útil de donde los patrones de *seguridad regional* no se alinean con otros patrones de regionalismo.

Subcomplejo de seguridad de Centroamérica



Fuente: Buzan, Barry y Wæver, Ole, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Nueva York, EE. UU., 2003, p. 278.

Sin embargo, hoy día Centroamérica tiene su propia dinámica de seguridad regional distintiva, como se ampliará en las secciones posteriores del presente capítulo, lo cual le aproxima a la figura de un régimen de seguridad⁵⁴, en donde los discursos de seguridad se han desplazado fuera de los Estados y de las cuestiones militares.

3.3 Aproximación al actual proceso de integración centroamericana

3.3.1 Notas generales

Los procesos de paz y democratización del Istmo Centroamericano dieron nuevos bríos a la marcha integracionista (Salazar y Ulate, 2013, p. 51)⁵⁵.

⁵⁴ Un régimen de seguridad es un patrón de interdependencia de seguridad todavía moldeado por el miedo a la guerra y las expectativas del uso de la violencia en las relaciones políticas, pero donde los temores y las expectativas se ven limitadas por un conjunto de reglas de conducta acordado, y las expectativas de que esas reglas serán observadas (Buzan y Wæver 2003, p. 491).

⁵⁵ Las principales iniciativas de paz que finalizaron las guerras civiles en Centroamérica procedían de diferentes niveles (Buzan y Wæver, 2003, pp. 288 y 289):

Con la suscripción y aprobación del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (1991) se crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como marco institucional que lleva a la práctica el proceso integrador de Centroamérica⁵⁶. Este Protocolo recoge la experiencia, principios, propósitos y compromisos contraídos por los presidentes de Centroamérica con la firma de los Acuerdos de Esquipulas en 1986 y 1987 (Miranda, 2013, pp. 44 y 51).

Respecto a la trascendencia del Protocolo de Tegucigalpa, Salazar y Ulate (2013, p. 56) afirman que este "...es, en consecuencia, la "Constitución Regional" de la Comunidad de Estados Centroamericanos, supeditándose a ella todos los demás tratados, acuerdos o decisiones regionales, los cuales se convierten en instrumentos complementarios y actos derivados, en los ámbitos de la integración social, económica, del desarrollo sostenible, la seguridad democrática, y la justicia comunitaria."

Al respecto, Miranda (2013, p. 45) sostiene que dicho Protocolo "...da vida a la Comunidad Centroamericana como una comunidad de derecho con poder normativo propio, originando, junto con sus instrumentos complementarios o derivados, un nuevo marco jurídico regional caracterizado por crear derechos y obligaciones para los Estados miembros y sus nacionales, y gozar de prevalencia sobre el ordenamiento nacional."

El Protocolo de Tegucigalpa entró en vigor el 23 de julio de 1992 para El Salvador, Honduras y Nicaragua y para el conjunto de los seis países que lo suscribieron el 26 de junio de 1995, incluyendo a Panamá que con la suscripción del Protocolo es miembro de pleno derecho del SICA (Caldentey del Pozo, 2012, p. 52).

Sobre la naturaleza jurídica del SICA y sus características como organización de integración, Salazar y Ulate (2013, p. 30) indican: "...el SICA, en su origen y en sus relaciones hacia el exterior es un sujeto de derecho internacional, es una persona jurídica de derecho internacional, con todas sus prerrogativas, derechos y obligaciones, capaz de saldar sus empréstitos internacionales. En sus relaciones internas, es decir hacia adentro entre los ocho Estados, se trata de una Comunidad de Estados con fines de integración."

Añaden estos autores (2013, p. 34) que el SICA es la expresión de una sola región, con su propia personalidad jurídica, distinta de la de cada uno de los Estados, lo que le da cohesión y fortaleza en sus relaciones internacionales. Su personalidad internacional se exterioriza a nivel de Centroamérica como región, la cual se proyecta de manera tangible con sus símbolos, el logotipo y la bandera.

-
- Interregional (Latinoamérica): el Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica de 1984 propuesta por el Grupo de Contadora (los principales países latinoamericanos que bordean la cuenca del Caribe, Colombia, México, Panamá y Venezuela, más tarde con el apoyo de Argentina, Brasil, Perú, y Uruguay).
 - Subcomplejo: el Acuerdo de Esquipulas II de 1987 entre los cinco Jefes de Estado de Centroamérica que definieron un proceso hacia la paz.
 - Nacional: se alcanzaron acuerdos entre los gobiernos y las guerrillas en Nicaragua (en 1989, lo que conduce a elecciones presidenciales libres en 1990), El Salvador (1991-2), y Guatemala (1996).

⁵⁶ El SICA entró en funcionamiento el 1 de febrero de 1993 para los tres países que lo ratificaron inicialmente (Caldentey del Pozo, 2012, p. 52).

Por su parte, sobre este particular Miranda (2013, p. 44) expresa:

El Sistema participa de una doble naturaleza jurídica: ante la comunidad internacional es una organización internacional convencional, que goza de personalidad jurídica internacional para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos, pudiendo celebrar convenios, adquirir empréstitos, participar en juicios, ejercer su derecho de legación activa o pasiva ante organizaciones o Estados, es responsable internacionalmente y conserva su personalidad jurídica como sujeto de derecho internacional. En el marco de sus competencias, puede asimismo concluir acuerdos de asociación con terceros Estados, en donde se estipulen derechos y obligaciones recíprocas y, en su caso, se tenga en cuenta el carácter equitativo y complementario que se debe lograr para el SICA en sus relaciones con organismos o Estados de mayor desarrollo. Y en la región, es una comunidad económico-política que aspira a la integración, la cual goza en cada uno de los Estados miembros de capacidad jurídica no solo para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos, sino también para adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, celebrar contratos o acuerdos, comparecer en juicio, conservar fondos en cualquier moneda y hacer transferencias.

Sobre la composición del SICA precisa Miranda (2013, p. 46) lo siguiente:

En la actualidad el SICA está conformado, además de los seis países fundadores, por Belice como Estado miembro, la República Dominicana como Estado Asociado, y la Unión Europea que en 2012 suscribió un Acuerdo de Asociación con Centroamérica. En el Sistema también participan Estados Observadores: la República Argentina, la República de Chile, la República Federativa de Brasil, los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos, y la República del Perú; y como Observadores extra-regionales: Australia, la República Federal de Alemania, la República de China (Taiwán), el Reino de España, la República Francesa, la República de Italia, Japón y la Santa Sede.

Por otra parte, la creación del SICA introduce un cambio sustancial de modelo al apostar por la multidimensionalidad de la integración centroamericana frente al economicismo de la etapa de los años sesenta⁵⁷.

El Protocolo de Tegucigalpa define un sistema que se articula en cinco sectores: político, económico, social y cultural/educativo, a los que posteriormente se une el sector ambiental; de ahí que la organización del SICA se estructure en subsistemas, que disponen de un marco institucional con competencias funcionales y materiales propias, que se rigen por el mencionado Protocolo y el respectivo instrumento complementario (Miranda, 2013, p. 93)⁵⁸.

Caldentey del Pozo (2010, p. 224), citado por Rodríguez (2013, p. 93), señala que “la integración centroamericana es hoy una realidad confusa pero vibrante. Frente a la sensación

⁵⁷ Dos características diferencian la integración de los años noventa de la de décadas anteriores, tal y como se viene analizando desde la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa. Por una parte, el SICA es un proceso de integración hacia fuera. Por otra parte, es un proceso multidimensional que huye del defecto del economicismo del Mercado Común Centroamericano (Caldentey del Pozo, 2012, p. 85).

⁵⁸ La multidimensionalidad del proceso de integración de Centroamérica es el enfoque apropiado. La integración no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar el desarrollo humano, el cual debe ser el objetivo general del sistema y que justifica –y exige– actividades y esfuerzos –estatales y regionales– en muchas dimensiones o áreas (Rodríguez, 2013, p. 101).

de crisis y de cambio de fundamentos que transmiten los procesos latinoamericanos de integración, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) exhibe un notable dinamismo del que son buenos síntomas la revisión y funcionamiento de determinados mecanismos institucionales, la pertinencia y los procesos de elaboración de las estrategias y políticas regionales en ámbitos específicos del desarrollo regional o los diversos esquemas de intervención regional que la cooperación internacional define a su alrededor”⁵⁹.

3.3.2 ¿Visión comunitaria o intergubernamental del proceso integrador?

A diferencia del consenso respecto al enfoque multidimensional de la integración centroamericana, el reconocimiento de su carácter comunitario es aún objeto de debate.

Así, Salazar y Ulate (2013, p. 46) aseveran en torno a la naturaleza de los intereses presentes en el proceso de integración de Centroamérica lo siguiente:

Uno de los grandes problemas que tiene el SICA, es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios en la integración, pues (...) no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario, todos, excepto el Comité Ejecutivo, cuya vocación es comunitaria, pero cuyos poderes no son de decisión, son intergubernamentales. (...), esta condición interfiere en el funcionamiento eficaz del SICA, constituyéndose más en una estructura de carácter internacional que comunitaria supranacional, pues los funcionarios aún velan por los intereses de sus Estados en la integración, que aunque válido, (...) no puede ser absoluto.- (...) Es decir, mientras no existan funcionarios que velen por los intereses comunitarios tampoco tendremos un sistema comunitario, sino más bien un sistema inclinado a las relaciones internacionales entre Estados igualmente soberanos.

Como ejemplo de lo anterior, los mismos autores (2013, p. 31) señalan:

La presencia de representantes oficiales que velan por los intereses de cada Estado nacional dentro de los órganos de integración, revelan el carácter intergubernamental existente.- Los órganos creados en el SICA, a excepción de las Secretarías y el Comité Ejecutivo, se componen o integran con representantes oficiales de los Estados. Estos representantes de los Estados acuerdan, adoptan o aprueban sus decisiones o actos por consenso, sin embargo, estas normas tiene características comunitarias, pues son obligatorias y se insertan al interior de los Estados.

En esa misma línea Miranda (2013, p. 49) afirma lo siguiente:

La presencia de representantes oficiales que velan por los intereses de cada Estado miembro en los órganos del SICA, pone en evidencia el carácter intergubernamental del

⁵⁹ Otros expresan mayor escepticismo sobre la marcha del proyecto integracionista: “En parte como resultado de los éxitos con los procesos de paz, en parte como reflejo del giro general hacia el regionalismo en América y el mundo, el regionalismo centroamericano estuvo rodeado de mucho optimismo a principios de la década de los noventa. Sin embargo, el progreso se desaceleró cuando la agenda política se desplazó de los objetivos originales de poner fin a las guerras civiles y la consecución de la democracia y el desarrollo, hacia una agenda más estrecha definida por el enfrentamiento de la globalización, es decir, la tarea de asegurar un lugar para Centroamérica en la economía mundial. Como parte de este cambio, Benedicte Bull (1999: 967) advierte que los problemas que se encuentran securitizados 'cambiaron de ser primero amenazas militares, luego a una amplia gama de amenazas a la supervivencia humana y, al final, sobre todo la globalización” (Buzan y Wæver, 2003, p. 289).

Sistema; no obstante el Comité Ejecutivo tiene como función armonizar el interés nacional con el interés regional y vela por el cumplimiento de la normativa comunitaria. Es importante hacer notar que en un sistema comunitario supranacional los órganos y su funcionamiento intergubernamental no se eliminan completamente porque la obligación originaria del Estado no desaparece y estará presente mientras no exista una constitución común que la asuma de igual forma que la asumen las constituciones nacionales.

Con franqueza y pragmatismo, manifiesta Rodríguez (2013, pp. 131 y 132) sus ideas sobre la temática:

Señalé antes (siguiendo a Caldentey del Pozo) que la integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario. La timidez con que los Estados han delegado competencias a los órganos e instituciones regionales lo demuestra. A veces parece que los Estados aún no se han decidido firmemente a ceder o a ejercer conjuntamente partes de su soberanía. (...) En resumen, el estado actual del proceso parece privilegiar aún el método intergubernamental, en detrimento del método comunitario.- En definitiva, hace falta más voluntad política de los Estados (y de sus gobiernos) para impulsar el proceso; y a la vez, más claridad normativa acerca de las competencias de las instituciones regionales y aquellas que los Estados se reservan.”⁶⁰

Con una visión similar, Miranda (2013, p. 204) concluye acertadamente:

“En suma, "la estructura y fines del SICA no apuntan hacia la supranacionalidad sino a asegurar el carácter intergubernamental de la integración y la gobernabilidad democrática. El sistema funciona o se acerca más al modelo de asociación de Estados soberanos, donde los Estados coordinan sus políticas económicas y sus políticas externas por medio de acciones conjuntas, pero evitan comprometer su respectiva soberanía con un proyecto comunitario de integración de Estados".”

3.4 Contexto de la preocupación por la seguridad democrática en Centroamérica

Inicialmente, conviene apuntar que la Seguridad Democrática puede ser entendida como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los Estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, se entienden como seguridad todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.” (Somavía/Insulza, 2002, p. 28; citado por Jácome, 2004, p. 14).

Los orígenes de la seguridad democrática en Centroamérica se remontan a las décadas de los años setenta y ochenta, períodos en los que la región (excepto Costa Rica y Panamá) se encontraba bajo el régimen de gobiernos autoritarios y en medio de serios conflictos armados, que generaron inestabilidad en cada uno de los países del istmo. Dicha inestabilidad fue

⁶⁰ Acerca de la voluntad política de los Estados para alentar el proceso integracionista, Caldentey del Pozo (2012, p. 90) reflexiona: “Bajo la imprecisa y poco certera afirmación sobre la falta de voluntad política de los países por avanzar en la integración, se esconde la dificultad de los países para definir adecuadamente sus intereses en el proceso y la capacidad limitada de defenderlos o promoverlos”.

superada con el apoyo de la comunidad internacional y el empleo de mecanismos de solución pacífica como el Proceso de Contadora, y en particular, por el Proceso de Esquipulas I y II, y dentro de este, el Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en la Región (Miranda, 2013, p. 261).

Como resultado de esos esfuerzos, se logra la suscripción y posterior entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. De acuerdo a dicho Protocolo, el SICA tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Es con fundamento en ese instrumento regional que nace el modelo de seguridad centroamericano⁶¹. Así, el citado Protocolo reafirma, entre otros propósitos, el concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas (art. 3 letra “b” del PT).

El modelo de seguridad democrática es considerado un modelo integral, pues procura dar cobertura a una parte importante de los ámbitos de la vida social de los pueblos de la región; además, asume las disposiciones internacionales reflejadas en tratados, acuerdos y convenios regionales (Miranda, 2013, p. 97).

Tal concepción de la seguridad regional es jurídicamente vinculante para los Estados que han ratificado el tratado constitutivo del SICA⁶². Así, se destaca que desde su origen prevalece la visión humanista de la seguridad basada en el desarrollo sostenible y no en la fuerza militar (Salazar y Ulate, 2013, p. 63)⁶³; también se señala que la creación del modelo obedece a la necesidad urgente de complementar las bases del desarrollo integral e iniciar el proceso de democratización de la región, para asegurar el Estado de Derecho y los derechos fundamentales de los pueblos de América Central (Miranda, 2013, p. 261).

⁶¹ El modelo de seguridad democrática consagrado en Centroamérica es fruto del proceso de madurez alcanzado dentro de los esfuerzos de la integración global, y constituye una respuesta original, sistémica y orgánica orientada al fortalecimiento de la paz, el respeto de los derechos humanos, el mantenimiento de las estructuras democráticas del Estado de Derecho y, en fin, a garantizar la seguridad humana bajo la visión integral del desarrollo sostenible (Salazar y Ulate, 2013, pp. 62 y 63).

⁶² Apunta Badie (2000, p. 69) lo siguiente: “El desarrollo de las comunidades de seguridad y de las dinámicas de integración regional plantea así un problema de fondo: ¿El abandono por un Estado de una parte de sus prerrogativas a fin de integrarse en un espacio regional más vasto constituye una reorganización o una regresión de su soberanía? Los defensores de la primera hipótesis, generalmente, arguyen que el método es voluntario y el Estado es dueño de su elección de integración. Los que se inclinan por la otra interpretación sostienen, por el contrario, que el acto de cesión crea un nuevo orden en cuyo seno los Estados involucrados no podrían volver a negociar, en el momento de cada decisión, la soberanía de sus elecciones políticas...”

⁶³ El actual modelo de seguridad del SICA no descansa únicamente en la cantidad de efectivos militares o en la calidad de las armas que portan, sino en la dignidad de la persona humana, en la protección de sus derechos, y en la oferta de un horizonte de mejores oportunidades y mejores condiciones de vida, que se constituyen en principios fundamentales de integración de los pueblos de América Central (Miranda, 2013, pp. 281 y 282).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha reflexionado sobre este concepto, enunciando todos los componentes necesarios para la puesta en marcha del modelo en condiciones de amenaza de la democracia (Orozco, 2006, pp. 174 y 175):

- Los representantes deben ser quienes tengan la última palabra en los asuntos de seguridad de importancia clave.
- Las organizaciones de seguridad deben actuar de conformidad con el derecho internacional y el derecho constitucional y respetar los derechos humanos.
- La información relativa a la planificación de la seguridad y los recursos conexos debe estar disponible para todos, tanto dentro del Gobierno como en el ámbito del público. La gestión [de] la seguridad debe encararse con un criterio amplio y disciplinado. Esto significa que las fuerzas de seguridad deben regirse por los mismos principios de gestión del sector público, que se aplican a otros sectores del Gobierno, con algunos ajustes menores a fin de contemplar la accesibilidad de confidencialidad propia de la seguridad nacional.
- Las relaciones entre civiles y militares deben hacerse en una escala de jerarquía de autoridad bien articulada entre las autoridades civiles y las fuerzas de defensa, en los derechos y deberes recíprocos de las autoridades civiles y las fuerzas de defensa, y en una relación con la sociedad civil basada en la transparencia y el respeto de los derechos humanos.
- Las autoridades civiles deben tener la capacidad de ejercer control político de las operaciones y financiación de las fuerzas de seguridad.
- La sociedad civil debe tener los medios y la capacidad de vigilar a las fuerzas de seguridad y contribuir de manera constructiva al debate político sobre la política de seguridad.
- El personal de seguridad debe ser entrenado para cumplir sus funciones de manera profesional, y debería reflejar el carácter heterogéneo de sus sociedades, incluyendo a las mujeres y a las minorías. Las autoridades encargadas de formular las políticas deben asignar una alta prioridad al fomento de un clima de paz regional y subregional.

3.5 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

3.5.1 Notas generales

Con la finalidad de consagrar el modelo de marras, se elaboró y aprobó el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica –en adelante TMSD–, suscrito por los gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en la ciudad de San Pedro Sula, departamento de Cortés, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995⁶⁴.

⁶⁴ Los conjuntos regionales, en palabras de Badie (2000, pp. 131 y 143), diseñan comunidades de responsabilidad superpuestas y plurales que introducen otra práctica de la política y de la acción internacional; añade que los principios que fundamentan el ejercicio de la soberanía nacional cada vez están menos de acuerdo con los nuevos datos de una construcción regional que distingue cada vez más claramente niveles de responsabilidad trivializando al Estado a un escalón intermedio, y separándolo radicalmente de sus antiguas pretensiones soberanas.

Reseña Chacón (2012, pp. 18 y 19): “Del 13 al 15 de diciembre de 1995 se celebró en San Pedro Sula (Honduras) la decimoséptima Reunión de Presidentes centroamericanos que estuvo centrada en la seguridad. La Cumbre emitió la Declaración de San Pedro Sula y suscribió el Tratado Centroamericano sobre la recuperación y devolución de vehículos hurtados, robados, apropiados y retenidos indebida o ilícitamente.- La aportación más importante de esta Cumbre fue, evidentemente, la firma por los mandatarios centroamericanos, excepto el Primer Ministro de Belice, del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, respondiendo al propósito expresado en el artículo 3º, literal b) del Protocolo de Tegucigalpa de concretar un nuevo modelo de seguridad regional.”

El Tratado Marco simboliza la transición en materia de seguridad desde el modelo de seguridad nacional⁶⁵ que sumió a la región en violencia y guerras, a una nueva etapa de seguridad democrática propia de la transición que se inició con el proceso de paz de Esquipulas y que en términos de integración se refleja en el Protocolo de Tegucigalpa (Miranda, 2013, pp. 262 y 263).

El Tratado Marco de Seguridad Democrática deja atrás esa triste noche de la región dominada por la Doctrina de la Seguridad Nacional y su *realpolitik*, para inaugurar una nueva etapa de un democrático equilibrio cívico-militar, con un enfoque amplio de la seguridad que incluía elementos propios de una agenda de desarrollo regional en paz y democracia. Este nuevo modelo de seguridad democrática pretendía superar la doctrina de la seguridad nacional que había prevalecido y que se centraba en la destrucción del enemigo interno en detrimento del Estado de Derecho (Arias, 2012, p. 5).

Si bien es cierto todos los países concurrieron a la suscripción del Tratado, porque era el deber jurídico vinculante del Protocolo de Tegucigalpa, Panamá y Costa Rica hicieron reserva expresa de varios artículos relacionados con las fuerzas armadas o militares (artículo 75)⁶⁶, al tener estos países la previsión expresa constitucional de abolición del ejército⁶⁷. Por este motivo, tales países no lo han ratificado. No obstante, Costa Rica y Panamá sí participan en la Comisión de Seguridad de Centroamérica, según información disponible en el sitio web <http://www.sica.int/csc/>.

⁶⁵ La seguridad nacional, según Rosada (2010, p. 13), “...designaba tanto un objetivo del Estado como una doctrina o filosofía política. En tanto objetivo de la seguridad del Estado, la seguridad nacional hacía referencia al hecho de que la autoridad política debe mantener la normalidad jurídica y social dentro de su territorio, al mismo tiempo que arbitra los medios para llevar a cabo un comportamiento independiente y soberano respecto de otros Estados.” Esta doctrina de la seguridad nacional surge hacia la segunda mitad del siglo pasado como consecuencia directa de la Guerra Fría, manifestándose en América Latina como una lucha entre las dos superpotencias y su correlato de la guerra contrainsurgente, típicamente contra la “amenaza comunista”. Esta doctrina construyó no solo un discurso legitimador sino además una práctica que engendró y mantuvo por años a las dictaduras militares que se inician a partir de los años sesentas y que, en el caso de Centroamérica, llegan hasta el inicio, precisamente, del proceso de pacificación de Esquipulas (Arias, 2012, p. 4).

⁶⁶ Las reservas de ambos países se referían a aspectos como la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión de un tercero contra un Estado centroamericano, el establecimiento de un mecanismo de información y comunicación de la seguridad, el aviso previo de maniobras o ejercicios militares, así como los procesos y esfuerzos de reducción de efectivos militares y de armamentos (Caldentey del Pozo, 2012, p. 59).

⁶⁷ Según Miranda (2013, pp. 267 y 268) Costa Rica y Panamá se excluyen de ser estados suscriptores de las políticas relacionadas con las fuerzas armadas de la región puesto que el primero goza de estatus de neutralidad internacional y el segundo dispone de su propia política interna para las fuerzas armadas.

El Tratado entró en vigor a partir del 25 de diciembre de 1997 siendo vinculante para Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Belice, que se adhirió el 17 de julio del 2003 (Salazar y Ulate, 2013, p. 63).

En sus considerandos el Tratado Marco reitera el objetivo fundamental del SICA, reafirmando los países su compromiso con la democracia, basada en el Estado de Derecho y en la garantía de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social, afianzando una comunidad de valores democráticos entre los Estados. Además, ratifica el postulado del artículo 3 letra b) del Protocolo de Tegucigalpa, y añade que el modelo debe orientar cada vez más sus recursos a la inversión social.

Citando a Herrera (2003, p. 100), Salazar y Ulate (2013, p. 63) afirman:

Este Tratado es fruto de la comparación jurídica de los sistemas constitucionales centroamericanos, inspirados en regímenes democráticos, pluralistas, de tutela y respeto de los derechos humanos, y de la garantía del desarrollo sostenible con justicia social, que ponen al centro del sistema a la persona humana, subordinando el poder militar al poder civil del Estado. Desde esta perspectiva, se convierte en un modelo originario y único en el mundo.

Como resumen del gran avance que supuso el TMSD, Arias (2012, p. 9) afirma junto a Rosada (2010, p. 18), que “1) el objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral; 2) el orden político se caracteriza por la aspiración democrática, eliminando su carácter autoritario; 3) la institucionalidad de la seguridad se resuelve en el marco del Estado democrático de derecho; y 4) la agenda de seguridad del Estado se amplía e incorpora otras temáticas además de la defensa.”

3.5.2 Pilares del Tratado Marco

El Tratado Marco se sustenta en tres pilares, a saber: Estado de Derecho (artículos 1 al 9), Seguridad de las Personas y sus Bienes (artículos 10 al 25), y Seguridad Regional (artículos 26 al 46).

Valora Arias (20012, p. 8) que la estructura temática del Tratado Marco, junto a su apuesta contundente por la democracia y el equilibrio cívico-militar, son enormes aciertos históricos. Agrega que los compromisos adquiridos en cada tema conllevan una amplia agenda de la seguridad democrática en la región, con temas tan propios del área como la limitación del papel de las instituciones de seguridad pública a sus competencias constitucionales, el imperio de la Ley, la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas, pasando por la pobreza como fuente de inseguridad de los habitantes, equidad y condiciones de vida, hasta la condición ambiental y los desastres naturales.

3.5.2.1 Primer pilar: Estado de Derecho

En este pilar se explicita que la democracia está a la base del modelo centroamericano de seguridad democrática, por lo cual se contempla el fortalecimiento de las instituciones

democráticas y el Estado de Derecho, promoviendo la elección por sufragio universal, libre y secreto de los gobiernos y el respeto irrestricto de todos los derechos humanos.

Asimismo, se garantiza la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, con la creación de condiciones que les permitan a estos últimos su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.

El modelo de mérito apuesta por el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, el medio ambiente y el patrimonio cultural; también persigue la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas según la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos ellos (artículo 1).

El imperio del Estado de Derecho, la consolidación de las instituciones democráticas en cada Estado, la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, y la promoción del diálogo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad en su sentido integral constituyen los principios que guían el modelo de seguridad democrática en lo concerniente a este primer pilar (artículo 2).

Los esfuerzos por erradicar la corrupción, pública y privada, en todos sus niveles y modalidades, así como la impunidad, y mejorar los sistemas de administración de justicia penal ocupan un lugar destacado en el fortalecimiento del Estado de Derecho (artículos 5 y 6).

El primer título del TMSD reconoce también la importancia de una serie de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como pautas de actuación de las autoridades públicas, fuerzas militares y de seguridad pública de los Estados Partes (artículo 7); asimismo, señala la relevancia del Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, firmado en Guatemala, el 29 de octubre de 1993 (artículo 9); e impone –en armonía con el principio de no intervención– la obligación de los países de abstenerse de prestar apoyo de cualquier índole, a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización de los gobiernos electos (artículo 8).

3.5.2.2 Segundo pilar: Seguridad de las personas y sus bienes

La seguridad democrática, en su concepción integral e indivisible, comprende que la solución de los problemas de la seguridad humana responde a una visión amplia del desarrollo sostenible y, a la vez, que está ligada de manera indisoluble con la dimensión humana. De ahí que se promueva la ayuda solidaria y humanitaria, no solo en los casos de emergencias, amenazas y desastres naturales, sino también para enfrentar las causas estructurales de la pobreza y la pobreza extrema, que amenazan a los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades (artículos 10 y 15).

La garantía de participación en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible, así como la adecuación de los presupuestos nacionales para orientarlos prioritariamente a la inversión social, buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes, en particular de las clases más vulnerables (artículos 11 letra a) y 16).

Se fijan como objetivos de este pilar fortalecer los mecanismos de coordinación institucionales para combatir, en el ámbito nacional y regional, la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática, como el terrorismo y el crimen organizado; también se presta atención a mejorar la coordinación de las políticas de seguridad de las personas y a promover la cooperación interestatal para asegurar sus bienes (artículo 11).

Se prevé la creación del Índice Centroamericano de Seguridad, el intercambio de información entre las autoridades competentes y la cooperación contra todo tipo de actividades delictivas, con repercusión regional o internacional –narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, tráfico de personas, etc.– (artículos 12, 17, 18 y 20).

Este pilar del Tratado Marco profundiza en las relaciones de solidaridad centroamericana para desarrollar proyectos conjuntos de desarrollo fronterizo, impulsar una cultura de paz, democracia e integración, garantizar la protección del consumidor, el medio ambiente y el patrimonio cultural, reinsertar a la población refugiada, desplazada y desarraigada, y adoptar posiciones y estrategias comunes en defensa de sus respectivos connacionales en el exterior (artículos 13, 21 al 24).

Se esboza de la misma forma el interés por reforzar los controles internos en las fronteras para luchar contra actos ilícitos, también por crear, modernizar y armonizar la legislación sobre materias de interés compartido, y por lograr la coordinación de los órganos judiciales y ministerios públicos en sus acciones contra la delincuencia (artículo 25).

3.5.2.3 Tercer pilar: Seguridad regional

El modelo centroamericano de seguridad democrática se subordina a los principios de igualdad soberana de los estados⁶⁸, solución pacífica de las controversias, y renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado.

También confirma la autodeterminación de Centroamérica en su estrategia de desarrollo sostenible y concertación internacional, la solidaridad de los pueblos y gobiernos centroamericanos en la atención de sus problemas comunes, la prohibición del uso del territorio para agredir a otros estados o acoger fuerzas irregulares o del crimen organizado, la restricción para un Estado de fortalecer su seguridad menoscabando la de los demás, la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada contra un estado centroamericano, la unidad nacional y la integridad territorial de los estados, así como el respeto a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (artículo 26).

⁶⁸ Sobre el principio de igualdad soberana véase la sección 1.6 del capítulo I del presente trabajo.

Los Estados centroamericanos adquieren conforme a este pilar una serie de compromisos comunitarios recíprocos para garantizar la seguridad regional (artículos 27 al 35); entre ellos se destacan (Salazar y Ulate, 2013, p. 66):

- El establecimiento de un mecanismo de alerta temprana ante las amenazas a la seguridad [artículo 27, letra “a”].
- Un mecanismo centroamericano de información y comunicación de seguridad [artículo 27, letra “c”].
- Un programa anual de actividades de fomento de la confianza [artículo 27, letra “a”].
- Notificar por escrito, con treinta días de antelación, cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado, que se realice bajo las condiciones que establezca la Comisión de Seguridad [artículo 28, letra “a”].
- Invitar a las otras Partes a presenciar el desarrollo de tales actividades, reconociéndose a los observadores las inmunidades diplomáticas durante el tiempo que dure la misión [artículo 28, letra “b”].
- Combatir el tráfico ilegal de armas, material y equipos militares, así como armas ligeras de protección personal [artículo 30].
- Abstenerse de adquirir, mantener o permitir el establecimiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva e indiscriminada, incluyendo armas químicas, radiológicas y bacteriológicas [artículo 34].
- No construir ni permitir la edificación en sus respectivos territorios de instalaciones que sirvan para fabricar o almacenar ese tipo de armas [artículo 34].

En el ámbito de la limitación y el control de armamentos, cada Estado Parte se comprometió a presentar un informe sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo; a brindar información sobre sus gastos militares y de seguridad pública aprobados en sus presupuestos; y a entregar un informe sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública (artículos 35 a 38).

A su vez, en este pilar se fijan instancias de diálogo y procedimientos en caso de incidentes de índole militar o agresión armada, para agotar cualquier medio pacífico de solución de controversias.

3.6 Instancias del modelo de seguridad regional

Las instancias del modelo de seguridad democrática en Centroamérica son, en orden jerárquico, la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad (artículo 47).

Dichas instancias son estratégicas para conseguir los objetivos del modelo y armonizar los instrumentos jurídicos y políticas comunes de forma complementaria, pues tanto el narcotráfico y el crimen organizado como la pobreza extrema y los desastres naturales llevan consigo un alto costo en vidas humanas, calidad de vida, impacto socioeconómico y limitaciones al desarrollo del tejido social y de la integración regional (Ungaro, 2011; citado por Miranda, 2013, p. 268).

La Reunión de Presidentes es la instancia suprema del modelo, correspondiéndole conocer y decidir sobre los asuntos de seguridad, regional e internacional, de mayor importancia. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación⁶⁹. La Comisión de Seguridad⁷⁰ constituye una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, encargada de elaborar propuestas y recomendaciones de alerta temprana y, cuando proceda, de pronta acción (artículos 48 al 50); la cual está subordinada –como se señaló– a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

La Comisión de Seguridad se integra por los Viceministros de Relaciones Exteriores, los Viceministros de Defensa y los Viceministros de Seguridad Pública o autoridades competentes en esos ramos. La Secretaría General del SICA actúa como su secretaria técnica administrativa (artículos 51 y 54). Además, el Comité Consultivo⁷¹ puede exponer, por conducto de la mencionada Secretaría General, sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre cuestiones relativas a la seguridad de las personas y sus bienes (segundo pilar).

Para cumplir debidamente sus funciones la Comisión de Seguridad se organiza en subcomisiones sectoriales (artículo 53), las cuales son:

1. *Subcomisión Jurídica*. Se encarga de elaborar todos los proyectos de instrumentos jurídicos regionales que la Comisión de Seguridad considere necesarios para el buen funcionamiento del Modelo de Seguridad Democrática Regional, a fin de que cuente con un marco jurídico institucional, encargándose además de ordenar todos los instrumentos centroamericanos y posteriores al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica que tengan relación con las funciones de este modelo de seguridad (Chacón, 2012, p. 25);
2. *Subcomisión de Seguridad Pública*. Se encarga del estudio de todas aquellas iniciativas y proyectos regionales en materia de seguridad pública, y puede hacer recomendaciones a la Comisión de Seguridad; se conforma por los grupos técnicos de

⁶⁹ El artículo 57 del TMSD le otorga la responsabilidad de “...de adoptar o recomendar a la Reunión de Presidentes las medidas preventivas, de manejo de crisis o de solución de conflictos y controversias que estime pertinentes frente a las situaciones de cualquier índole que, a juicio de los gobiernos o de los Órganos Competentes del Sistema de la Integración Centroamericana, constituyan una potencial amenaza a la seguridad de los estados y de sus habitantes”.

⁷⁰ Un antecedente institucional, si bien delimitado a un área específica e inspirado en una filosofía distinta, se encuentra en la Carta de la ODECA de 1962, arts. 21 y 22, que creó el Consejo de Defensa, integrado por los ministros de defensa o titulares del ramo equivalente. Este consejo actuaría como órgano de consulta en materia de defensa regional y velaría por la seguridad colectiva de los Estados Miembros, informando de sus actividades a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores por medio del Consejo Ejecutivo.

⁷¹ Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.- Para la realización de los fines del Sistema de la Integración Centroamericana se establecen los siguientes Órganos: (...)

Forman parte de este sistema: (...)

El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica.

Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.

los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y por la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y del Caribe (Chacón, 2012, p. 25). Asimismo, pueden crearse grupos especializados o Ad Hoc para trabajos específicos (Salazar y Ulate, 2013, p. 111); y

3. *Subcomisión de Defensa*. Se encarga principalmente de la temática de la “seguridad regional”, encontrándose entre sus temas en seguimiento: el desminado; el balance razonable de fuerzas; el Programa Centroamericano Permanente de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad; los modelos de inventarios de armamentos militares; manejo de crisis y mantenimiento de paz, entre otros. Se conforma por los equipos técnicos de los Ministerios de la Defensa de los países miembros (Chacón, 2012, p. 25).

Las decisiones de la Comisión de Seguridad se adoptan por consenso, pero la falta de este brinda la facultad a la Presidencia Protempore de la misma de elevar el tema al conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su resolución (artículo 56).

Refiriéndose a las responsabilidades de la Comisión de Seguridad, Salazar y Ulate (2013, p. 112), citando a Herrera (2003, p. 117), señalan:

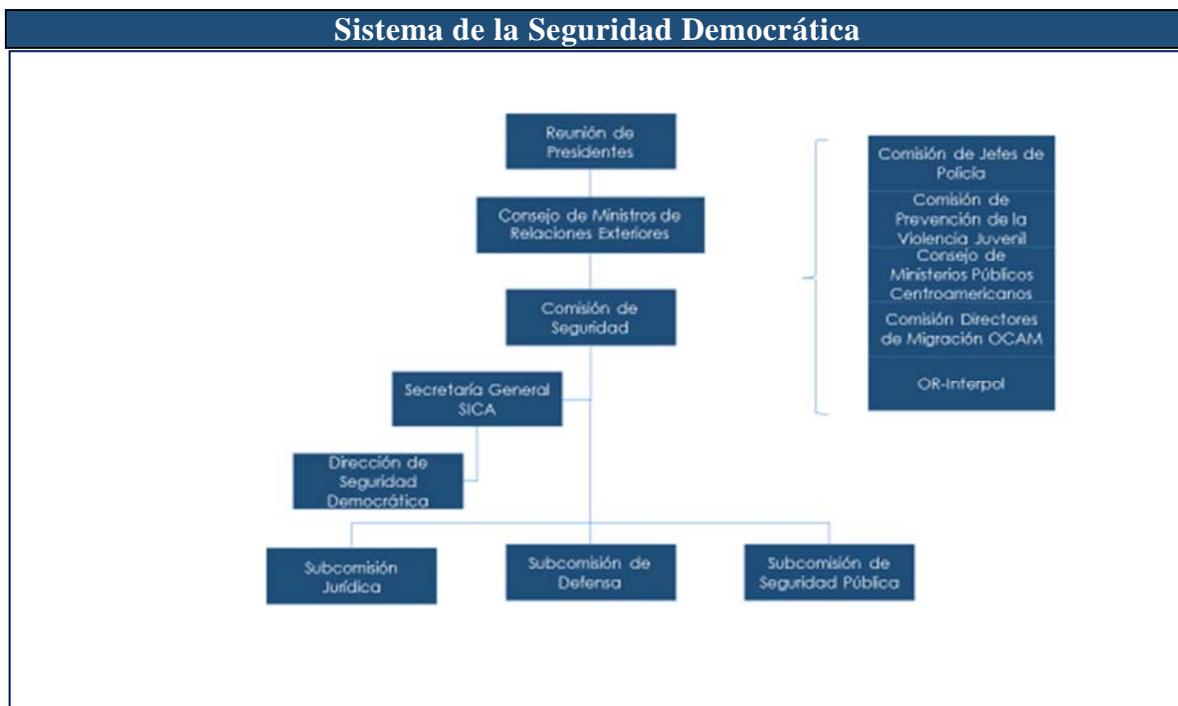
Las funciones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica son muy amplias y están contempladas en el artículo 52 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Sus actividades principales están relacionadas con el Mecanismo de Coordinación de Ayuda Mutua ante Desastres; Medidas de Fomento de la Confianza; Desminado; Asistencia legal mutua en Asuntos Penales; Prevención y represión del narcotráfico; Recuperación y devolución de vehículos hurtados, robados, retenidos o apropiados ilícita o indebidamente; Control de Armas; Índice Centroamericano de Seguridad, y Crimen organizado y terrorismo.

Por su lado, a la Reunión de Presidentes le concierne conocer y resolver toda controversia sobre la aplicación o interpretación del Tratado; pero de no lograrlo es posible utilizar medios de solución pacífica y, en su caso, elevar la controversia al conocimiento de la Corte Centroamericana de Justicia (artículo 67), órgano judicial principal del sistema.

Chacón (2012, pp. 22 y 23) valora que la institucionalidad de la seguridad democrática en la región se completa con otras instancias como:

- La Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica.
- El Consejo de Ministerios Públicos de la región.
- La Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica, que está integrada por los países que cuentan con ese tipo de fuerzas.
- La Comisión Regional de Prevención Social de la Violencia.
- El Consejo Judicial Centroamericano.

- La Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.



Fuente: Chacón, Alexander, *La integración centroamericana en materia de seguridad democrática*, en materiales del curso Seguridad Democrática e Integración Regional, edición 1, SICA/CEDDET, 2012, p. 24.

Con respecto al dictado de normas regionales comunes, refieren Salazar y Ulate (2013, p. 112) que: “...el Tratado si bien en muchas normas refleja relaciones de cooperación regional, al integrarse el Consejo de Ministros de Gobernación, Seguridad y/o Interior se convierte en órgano normativo, y en el órgano ejecutivo del Tratado, y por ende con capacidad para dictar actos normativos comunitarios (...) que obliguen a los Estados suscriptores que han ratificado el Tratado.”

De tal manera, resulta conveniente puntualizar que las decisiones de los órganos del modelo de seguridad se plasman en políticas regionales caracterizadas por su carácter vinculante para los Estados miembros⁷². Asimismo, las competencias en el modelo de

⁷² Aclara Miranda (2013, p. 273) que al Modelo de Seguridad le corresponde no solo la adopción sino también la implementación de una serie de políticas que se desarrollan bajo la dirección del Consejo de Ministros de Gobernación y/o Seguridad Pública y Ministros de Defensa, como el transporte, almacenamiento, manejo y fiscalización de materiales peligrosos, la homologación de los sistemas de prevención y seguridad contra incendios forestales, la cooperación entre las direcciones de migración de los Estados Miembros para la implementación del Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana, que regula la libre movilidad de extranjeros de fuera de la región en el territorio del CA-4, la creación y funcionamiento del foro penitenciario de Centroamérica, la Estrategia de Seguridad Fronteriza, el Plan Regional contra el Narcotráfico, la coordinación de reuniones de los consejos directivos del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales (ICESPO),

seguridad regional constituyen la base que pone en marcha los objetivos del modelo; y la soberanía estatal yace como fundamento primero del poder de decisión de los órganos comunitarios, en donde los Estados Miembros ejercen el poder soberano de manera conjunta para realizar el bienestar común de la región, y en nuestro tema en lo concerniente a la seguridad regional (Miranda, 2013, pp. 266 y 267).

3.7 Seguridad democrática: ¿subsistema o sector de la integración regional?

El encuadre en un sistema, la conformación de un subsistema propio o la calidad de componente de alguno de ellos, son todas alternativas predicadas de la seguridad democrática en el proceso de integración centroamericana por distintos autores.

Así, Miranda (2013, p. 96) considera que el modelo de seguridad regional se inscribe en el subsistema político, manifestando que: "...la naturaleza de la seguridad hace que el tema sea una política del Estado nacional; no obstante, el SICA asume el modelo de seguridad en el marco de la política de seguridad regional, fundamentado en los principios de subsidiariedad y complementariedad que favorecen aquellas acciones que pueden conducir a mejor puerto la acción conjunta de los Estados de la región." Posteriormente, de manera más amplia, refiere (Miranda, 2013, p. 265):

El tema de seguridad forma parte del subsistema político de la integración centroamericana; en primer lugar, debido a que es un sector tan complejo, que requiere la actuación de los gobiernos nacionales juntamente con el SICA; en segundo lugar, porque el accionar político del SICA en el modelo de seguridad, se desenvuelve en el marco de la cooperación intergubernamental, dado que la materia es competencia exclusiva del Estado nacional; no obstante, en los órganos del modelo de seguridad del SICA es factible el ejercicio de competencias complementarias fundamentadas en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; en tercer lugar, porque el accionar comunitario en esta materia puede contribuir a fortalecer tanto el modelo como la cooperación interestatal de cara a la comunidad internacional; y en cuarto lugar, porque una política común puede constituirse en una respuesta eficaz para enfrentar conjuntamente los problemas más urgentes de seguridad en la región.

Al respecto, Salazar y Ulate (2013, p. 169) sostienen una posición contraria al indicar: "En el caso del Tratado Marco de Seguridad Democrática, incluso, algunos son de la opinión que forma parte del sistema político, lo cual también causa confusión y atenta contra la debida coherencia, pues todos los subsistemas responden a un sistema superior, que es el formado por la Reunión de Presidentes, en su carácter de órganos (sic) superior y principal, y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en su carácter de Coordinador (sic) de todos los Consejos; pues según la lógica de los procedimientos, todo indica que las iniciativas, cualquiera que sea, se elevan a la Reunión de Presidentes con el aval o conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Por ello, es lógico pensar que la Comisión de Seguridad es (sic) no es un Subsistema."

del Comité Centroamericano contra las Drogas y de las autoridades responsables del Tratado de Robo de Vehículos, y el establecimiento de estrategias entre los cuerpos policiales y sistemas penitenciarios para el control de "las maras".

Dichos autores señalan luego con mayor claridad en su obra (2013, p. 184): “El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica crea el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, que si bien no se considera un Subsistema, es un área importante de la integración centroamericana.”

3.8 Naturaleza de la competencia del modelo de seguridad del sistema de la integración centroamericana

Las competencias del marco institucional son un elemento de particular importancia en los procesos de integración de Estados, pues ellas determinan el ejercicio del poder de los órganos comunitarios y las materias sobre las cuales pueden adoptar decisiones⁷³.

Este hecho conduce a distinguir dos clases de competencias en la estructura orgánica del SICA: a) *competencias funcionales* o atribuidas a cada órgano por el Protocolo de Tegucigalpa; y b) *competencias materiales*, que se definen como “aquellas que están referidas al área o materia sobre la cual recae la acción comunitaria”, y se pueden clasificar en exclusivas⁷⁴, concurrentes o compartidas⁷⁵ y complementarias⁷⁶, atribuidas a las instituciones de los subsistemas y a los órganos del modelo de seguridad –en su caso– por el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, en cuyo ejercicio siempre se trata de conjugar el interés nacional y el interés regional.

La no especificación de los tipos de competencias atribuidos a los órganos comunitarios es común en los procesos de integración de los Estados y aun cuando se trate de competencias atribuidas de forma exclusiva a la comunidad, los Estados siempre se reservan para sí parcelas de ese poder (Miranda, 2013, pp. 203 y 204).

De acuerdo a Mangas Martín (2008, p. 117), citada por Miranda (2013, p. 200), los tratados no dicen ni deben decir jamás en que ámbitos tienen competencia los Estados, estos tienen una competencia residual implícita: todo lo que no está regulado –con distinta intensidad– en los tratados permanece bajo plena soberanía nacional.

⁷³ En términos generales, la competencia la constituye el conjunto de atribuciones, funciones y potestades que los tratados internacionales atribuyen al Sistema de la Integración Centroamericana y a cada uno de sus órganos (Miranda, 2013, p. 188).

⁷⁴ *Competencias exclusivas*: en principio, otorgar competencia exclusiva sobre un ámbito en particular a la comunidad, excluye la competencia a los Estados miembros, aunque en ciertos casos, “la Comunidad puede habilitar expresamente a los Estados miembros a adoptar actos jurídicamente vinculantes.” De igual forma, “lo que tiene en exclusiva la Comunidad es únicamente la competencia legislativa y no la competencia de ejecución”, por lo que no priva a los Estados miembros de que ejecuten lo que se dictamine. Esta competencia se rige por el principio de atribución (Miranda, 2013, p. 188).

⁷⁵ *Competencias compartidas*: supone una misma competencia atribuida tanto a la Comunidad como a los Estados miembros. Aquí no aplica el principio de atribución, porque ambas son competencias para regular, lo que aplica es el “principio de primacía o prevalencia del derecho comunitario sobre el estatal que implica el desplazamiento de la norma o regulación estatal por la comunitaria. También implica la [posibilidad] de que la norma estatal posterior pueda ser una norma aplicable mientras no entre en contradicción con la norma comunitaria en vigor (Miranda, 2013, p. 189).

⁷⁶ *Competencias complementarias*: estas complementan la acción de los Estados Miembros pues están en función de apoyar las regulaciones que estos implementen. En este sentido, la norma comunitaria no prevalece ni desplaza la norma estatal y un conflicto se resuelve a través del principio de atribución (Miranda, 2013, p. 189).

Afirma Miranda (20013, p. 189) que en el modelo de seguridad las competencias de sus órganos tienen carácter subsidiario, debido a que el tema de seguridad es una competencia exclusiva del Estado nacional y el Sistema coopera subsidiariamente a conseguir los objetivos de seguridad a nivel regional conjugando –de manera armónica– el interés nacional con el regional.

Sin embargo, en un ámbito particular del modelo de seguridad como el combate al crimen transnacional (narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas) y la inseguridad ciudadana, aprecia Miranda (2013, p. 199) una competencia compartida del SICA, regida por los principios de subsidiaridad⁷⁷ y de proporcionalidad, dado que lo califica como un problema regional en el que los estados necesitan del apoyo subsidiario de la región. Más adelante, ratifica (2013, p. 200):

A este tipo de competencias [compartidas] y teniendo presente el principio de subsidiariedad, corresponde la política de seguridad regional que incluye temas como las migraciones, la seguridad ciudadana y el combate contra la violencia y el crimen organizado, todos ellos son temas donde el Estado nacional ejerce su poder soberano y dentro del SICA lo ejercen de manera conjunta para enfrentar este fenómeno a nivel comunitario, puesto que el Estado individual carece de capacidad financiera y de gestión para enfrentar problemas que han alcanzado una dimensión difícil de controlar tanto a nivel nacional como internacional.

3.9 Epílogo

La materia de seguridad ocupa un lugar destacado en el actual proceso de integración centroamericana. Sus países miembros apostaron por establecer un nuevo modelo de seguridad regional en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, a partir de una visión multisectorial de esa noción, en la que el referente principal es la persona y sus derechos fundamentales, pero en la que sigue siendo significativa la integridad del Estado.

A nadie escapa que la región afronta grandes retos en el ámbito de la seguridad, con el actuar de organizaciones del crimen organizado transnacional en el territorio de todos los estados, que han puesto en jaque a las autoridades policiales y militares nacionales.

El modelo de seguridad establecido en Centroamérica es precisamente el de seguridad democrática, que supone la aplicación a los problemas de seguridad, ampliamente entendidos, de los principios y valores de la democracia. Dicho enfoque corresponde a una posición expansionista de la seguridad, que se concreta en los tres pilares del Tratado Marco de Seguridad Democrática, y es resultado directo del proceso de pacificación y consolidación democrática llevado a cabo en la región en las últimas décadas del siglo pasado.

⁷⁷ “La subsidiariedad es un principio regulador del modo de ejercicio de las competencias compartidas entre los Estados miembros y el SICA. El principio de subsidiariedad no es un título de atribución de competencias ni técnica de reparto de competencias. (...) Por ello, donde cobra todas sus virtualidades racionalizadoras este principio es en todos aquellos ámbitos que ni son del dominio reservado de la soberanía nacional ni de la competencia exclusiva comunitaria.” (Miranda, 2013, p. 202).

Al aplicar la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional al área centroamericana, dada la proximidad de los procesos de securitización y desecuritización de los países y, por consiguiente, la interrelación de sus problemas de seguridad, es apreciable que Centroamérica, además de ser hoy día una comunidad económico-política y de Derecho, posee la estructura esencial de un complejo de seguridad autónomo y, con más especificidad, constituye un régimen de seguridad, con sus dinámicas distintivas.

Empero, el diseño del marco institucional de la integración regional de Centroamérica, y particularmente de los órganos del modelo de seguridad adoptado –siendo los principales la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad–, revela la prevalencia del método intergubernamental, en detrimento del comunitario; lo que permite a los estados centroamericanos cooperar entre sí, sin comprometer efectivamente su soberanía en temas de interés nacional.

La concepción de seguridad que rige a los países centroamericanos, incluido desde luego El Salvador, se caracteriza por su integralidad, originalidad y carácter vinculante, teniendo la democracia como base y un firme vínculo con la dimensión humana, lo que da lugar a la identificación de amenazas no tradicionales a la seguridad para tales países, como el terrorismo y el crimen organizado. Además, el modelo de seguridad aplicado se encuentra subordinado a los principios fundamentales de las relaciones internacionales.

Dada la naturaleza de las competencias del modelo de seguridad centroamericano, la operatividad de sus órganos entraña el ejercicio de competencias tanto concurrentes como complementarias, buscando en todo caso y en términos generales la articulación de los intereses nacionales y el interés regional.

No existe, pues, una efectiva cesión del poder soberano de los estados centroamericanos –incluido El Salvador– hacia las instancias del modelo, en particular en cuanto al control de las fuerzas militares frente a distintos escenarios, lo que continúa siendo una competencia exclusiva de cada uno de ellos; pero estos sí comparten competencias y, por tanto, ejercen conjuntamente su soberanía nacional, en la adopción de políticas comunes y el diseño de estrategias para abordar fenómenos que por sus características exceden la capacidad de respuesta que poseen y que son calificados como amenazas no tradicionales a la seguridad internacional, tales como el terrorismo y el crimen organizado transnacional; de manera que en esos ámbitos se efectúan arreglos al ejercicio de la soberanía de los referidos estados, cuyas estructuras tradicionales son complementadas más que suplantadas.

En definitiva, las dinámicas del modelo de seguridad regional de mérito permiten apreciar la tendencia a acercar los procesos de securitización y desecuritización de los países, y a tratar sus diferencias como normales problemas políticos, económicos, ambientales y sociales, sin identificarlos como amenazas a su supervivencia que ameriten contramedidas extremas; sin embargo, Centroamérica no se ha convertido aún en una comunidad de seguridad, que sea capaz de presentarse como un solo actor en el escenario internacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El nacimiento y desarrollo del concepto de soberanía están estrechamente relacionados al origen, historia y forma del Estado moderno. Se le concibe como una forma distinta de pensar sobre un viejo dilema: la naturaleza del poder y el gobierno.

La soberanía ha llegado a convertirse en un principio fundamental de las relaciones internacionales, condicionante por regla general de la conducta de los estados; aunque su advenimiento tuvo más que ver con la capacidad de decisión en el ámbito nacional.

La concepción de la soberanía ha variado drásticamente en el Derecho Internacional contemporáneo; la forma en que se le entendió tradicionalmente hasta mediados del siglo XX –como poder único, absoluto y perpetuo– es incompatible con el devenir de las relaciones internacionales en un mundo interdependiente, marcado por la aparición de nuevas fuerzas, apuestas y desafíos, como la globalización y las normas internacionales sobre los derechos humanos.

Se señala incluso que el Estado ha perdido competencias y protagonismo, no siendo dueño de su destino. Sin embargo, si bien se predica con vehemencia que la soberanía de los estados ha sido erosionada, fragmentada o, en el mejor de los casos, relativizada, continúa siendo una ficción necesaria en la vida internacional, tanto en su dimensión interna como externa.

Paradójicamente, la violación de la soberanía ha ocurrido con alguna frecuencia en la Historia; pero dicha construcción posee una innegable capacidad de adaptación a las circunstancias, esto permite a los estados, en especial a los poderosos, obtener ventajas inherentes al *statu quo* establecido en el orden internacional, lo cual desincentiva la adopción de nuevas reglas e instituciones que resulten incompatibles con la tradicional soberanía estatal, que logra convivir con otros principios y arreglos institucionales.

La igualdad soberana y la no intervención en los asuntos internos de los Estados se erigen como principios fundamentales de las relaciones internacionales y, a la vez, como referentes de un concepto esencial para su teorización, el de la seguridad internacional, que impone la revisión de los elementos constitutivos de tales principios.

La seguridad, al igual que la soberanía, es un concepto polisémico, cargado de valores y juicios; cuyo rol en el sistema internacional ha sido tradicionalmente destacado. La preocupación de cada Estado por su seguridad y las dinámicas de seguridad establecidas en el orden mundial guardan una estrecha interrelación.

Si la seguridad representa la guía de interpretación de la realidad internacional, debe tenerse claridad sobre su objeto referente, según el paradigma escogido; lo que abre un abanico de posibilidades y condiciona la identificación de los sectores a preservar por los estados y sus organizaciones.

Los distintos aspectos de interés en torno a la seguridad internacional se conjugan en una gama de modelos de seguridad, creados y aplicados en distintas regiones del mundo, en diversos momentos; los cuales son expresión de una visión restringida o bien una ampliada de dicho concepto.

La evolución de los enfoques de la seguridad en las últimas décadas se orienta a reconocer la necesidad de poner el acento en la seguridad de las personas bajo una agenda de desarrollo humano, en el marco de la democracia y la paz internacional; por otro lado, se enfatiza en la conveniencia de ampliar el ámbito de estudio de la seguridad, dotándola de un carácter multidimensional para incluir amenazas no tradicionales, unas de evidente contenido de seguridad como la criminalidad organizada y el terrorismo, y otras tan novedosas como el cambio climático o la lucha contra la pobreza, que ponen en evidencia la vulnerabilidad de los estados y sus gobiernos.

Los nuevos problemas de la seguridad internacional –muchos de ellos de carácter no militar–, que para algún autor deben ser vistos realmente como problemas de desarrollo y no de la seguridad, conducen a reinterpretar y, enseguida, relativizar –más no a abolir– la soberanía nacional y la autonomía estatal en el orden contemporáneo.

Las llamadas “amenazas ubicuas”, desafiantes y en constante evolución, la intervención internacional, impositora de condiciones límite para la soberanía mediante un amplio espectro de acciones, y la doctrina de la responsabilidad de proteger, basada en el postulado de la responsabilidad pero generadora de intensas polémicas al apoyarse en intereses geoestratégicos, confirman el papel fundamental de los estados soberanos en el sistema internacional, por una parte, y la importancia de pensar atenta y detenidamente sobre la seguridad internacional, por otra.

El escenario ístmico, por sus características, resulta propicio para valorar la transformación del poder soberano así como las dinámicas de la seguridad internacional. Los estados de la región apuestan por un proceso de integración que busca superar los problemas estructurales de desarrollo sobrellevados por sus habitantes, para lo cual han creado y puesto en funcionamiento el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Es en el marco del SICA, por disposición del Protocolo de Tegucigalpa, que se descubre la existencia de un complejo de seguridad regional en Centroamérica, concretado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y afincado en una comprensión multidimensional de la seguridad. Cobra vida la idea de que las decisiones en materia de seguridad que adopta un Estado son decisivas para la seguridad de los otros, entendiendo la seguridad en un sentido amplio.

Los problemas de seguridad de los países centroamericanos, producto de sus procesos de securitización y desecuritización, demandan un análisis y resolución conjuntos, de acuerdo al modelo de seguridad implementado, el cual es resultado directo del proceso de pacificación y transición democrática experimentado por varios de ellos.

La turbulencia que caracteriza la seguridad regional, con diferendos fronterizos – terrestres, insulares y marítimos– entre los estados, escaladas armamentísticas ocasionales y la permanente búsqueda de fórmulas para combatir con éxito el crimen organizado y la impunidad, permite endilgar a Centroamérica la condición de ser un régimen de seguridad, en el que persiste el temor a la guerra y la expectativa del uso de la violencia en las relaciones, aunque ello se ve limitado por la creación y la observancia de la normativa comunitaria, hemisférica y universal.

Las características, orientación, esquema institucional y tipo de competencias del modelo de seguridad centroamericano, asentado sobre los pilares del mencionado Tratado Marco y representativo de un sector de la integración regional, pone en perspectiva que en el ámbito de la seguridad los estados apuestan por la cooperación antes que por la cesión de soberanía hacia las instancias de integración, lo que resulta evidente con respecto a la fuerza militar.

En efecto, las atribuciones, funciones y potestades ejercidas por los órganos del modelo de seguridad son tanto de naturaleza concurrente como complementaria, según la materia específica de que se trate, con lo cual se persigue en general articular los intereses nacionales y el interés regional; pero los estados centroamericanos conservan siempre la libertad de acción que les confiere el ejercicio de su soberanía, interpretada claro está dentro de los confines del orden internacional contemporáneo, para lograr –o al menos procurar– afrontar las amenazas declaradas a la seguridad en sus diversos niveles.

En definitiva, en el caso de la República de El Salvador su soberanía nacional debe entenderse matizada –no abolida ni fragmentada–, por los fenómenos presentes en el orden internacional contemporáneo; y de manera particular por el paradigma de seguridad que ha asumido como miembro del Sistema de la Integración Centroamericana.

Las estructuras convencionales de seguridad salvadoreñas, en ejercicio de la soberanía estatal intentan enfrentar de manera eficaz tanto amenazas tradicionales como no tradicionales, y son apoyadas en los términos apuntados por las instancias del modelo de seguridad centroamericano; asumiendo en virtud de lo dispuesto en el referido Tratado Marco la responsabilidad directa y primordial de tutelar los derechos fundamentales de las personas, y a la vez defender la integridad del Estado.

RECOMENDACIONES

- Aprender, fortalecer y dar a conocer de manera sistemática el modelo de seguridad regional de Centroamérica –único, integral e indivisible–, para que distintos actores reconozcan su importancia para la consecución de los propósitos del proceso de integración del área.
- Promover la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y los estándares de gobierno corporativo entre las instancias del modelo de seguridad regional: Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de Seguridad, entre otras.
- Adoptar, por medio de los órganos del modelo de seguridad regional, políticas públicas y estrategias efectivas que contribuyan a cumplir los contenidos de los pilares establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática –Estado de Derecho, Seguridad de las Personas y sus Bienes y Seguridad Regional–.
- Privilegiar la visión humanista de la seguridad, basada en el desarrollo sostenible y no en la fuerza militar, en las acciones de los órganos del modelo de seguridad regional, para conjurar el peligro de “seguritizar”, y eventualmente militarizar, la agenda de seguridad regional, al imponer el marco de referencia estratégico-militar a temas de distinta naturaleza.
- Prestar atención a los estudios estratégicos y de seguridad clásicos relacionados con las fuerzas armadas de los países centroamericanos.
- Realizar los esfuerzos convenientes para transformar a Centroamérica en una comunidad de seguridad, entendida esta como un patrón de interdependencia de seguridad en el que las unidades no esperan o se preparan para el uso de la fuerza en sus relaciones políticas con los demás.
- Desarrollar, a partir de los contenidos de esta tesis, investigaciones especiales sobre los efectos en el modelo de seguridad regional de los diferendos fronterizos entre El Salvador y Honduras, así como los existentes entre Nicaragua y Costa Rica.
Otra línea de investigación propuesta es la potencial afectación de dicho modelo por la creación y funcionamiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) o bien por el establecimiento de una base para el control aéreo de la narcoactividad por parte de Estados Unidos de América en las instalaciones del Aeropuerto Internacional de El Salvador «Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez».
- Finalmente, se recomienda evaluar con la metodología apropiada los resultados de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, para formular las propuestas convenientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, M. (2007). Un Sistema internacional en movimiento. *El Debate Político*, año 4, N.º 6/7, pp. 136 a 147.
- ARIAS, R. (2012). *Seguridad y gobernanza*, en materiales del curso Seguridad Democrática e Integración Regional, edición 1, SICA/CEDDET.
- AXWORTY, L. (2001). Human Security and Global Governance: Putting People First. *Global Governance*, 7, 1. Recuperado el 30 de abril de 2014, de <http://marketcivilization-in-oz.wikispaces.com/>
- BADIE, B. (2000). *Un mundo sin soberanía. Estados entre artificio y responsabilidad*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia - TM Editores.
- BARBÉ, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Tecnos.
- BECK, U. (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Ediciones Paidós América.
- BODELÓN GONZÁLEZ, E. (1996). La soberanía popular y el sujeto femenino: Los límites del concepto de soberanía desde una crítica feminista. En R. Bergalli y E. Resta (Comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos* (pp. 129-143). Barcelona, España: Paidós.
- BUZAN, B. y WÆVER, O. (2003). *Regions and Powers. The structure of international security*. Nueva York, Estados Unidos de América: Cambridge University Press.
- CALDENTEY, P. (2012). *Introducción al proceso de integración centroamericana*, en materiales del curso Seguridad Democrática e Integración Regional, edición 1, SICA/CEDDET.
- CHACÓN, A. (2012). *La integración centroamericana en materia de seguridad democrática*, en materiales del curso Seguridad Democrática e Integración Regional, edición 1, SICA/CEDDET.
- COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS (2001). *La responsabilidad de proteger*.
- FERRAJOLI, L. (1996). La conquista de América y la doctrina de la soberanía exterior de los Estados. En R. Bergalli y E. Resta (Comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos* (pp. 145-176). Barcelona, España: Paidós.
- FINNEMORE, M. (2003). *The Purpose of Intervention. Changing beliefs about the use of force*. Nueva York, Estados Unidos de América: Cornell University Press.
- GOBBI, H. (2002). *Orden y Desorden Internacional*. Buenos Aires, Argentina: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano.
- HELD, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, España: Paidós.
- HERDEGEN, M. (2005). *Derecho Internacional Público*. México D.F., Estados Unidos Mexicanos: Universidad Nacional Autónoma de México–Fundación Konrad Adenauer.

- HINSLEY, F.H. (1972). *El concepto de soberanía*. Barcelona, España: Editorial Labor, S.A.
- IBARRA, D. (2000). *El Nuevo Orden Internacional: Esperanzas Democráticas, Soberanías Marchitas, Crisis Financieras*. México D.F., México: Aguilar Nuevo Siglo.
- KRASNER, S. (2001). La soberanía perdurable. *Revista Colombia Internacional*, N.º 53. Recuperado el 27 de octubre de 2013, de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co>
- (2001), Think Again: Sovereignty. Recuperado el 27 de octubre de 2013, de <http://www.foreignpolicy.com/>
- (2009). *Power, the State and Sovereignty. Essays on international relations*. Nueva York, Estados Unidos de América: Routledge.
- LEONG, A. (2007). *The disruption of International Organised Crime. An Analysis of legal and non- legal strategies*. Burlington, VT, Estados Unidos de América: Ashgate Publishin Company.
- MATHEWS, J. (1989). Redifining security. *Foreing Affairs*, 68, 2, pp. 162 a 177. Recuperado el 30 de abril de 2014, de <http://www.foreignaffairs.com/>
- MIRANDA, O. (2013). *Derecho de la Comunidad Centroamericana*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- MOLANO, A. (2008). Un mundo hecho (de) pedazos: Separatismos e irredentismos en la geopolítica del siglo XXI. *Revista Perspectiva*, edición 17, pp. 40 a 42.
- (2010). Un mundo sin polos: Hipótesis sobre la seguridad internacional en el siglo XXI. *Revista Política Colombiana*, pp. 62 a 71.
- (2012). *Terrorismo: Concepto y fenomenología*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Guerra-Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa.
- (s.f.), material de estudio sobre Seguridad humana, Intervención, Responsabilidad de proteger y Derecho Internacional Humanitario: Implicaciones en materia de seguridad y defensa.
- MORGENTHAU, Hans J. (1992). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- OROZCO, G. (2006). El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, pp. 161-180.
- PAUL, W. (1996). Internacionalización y soberanía limitada (apuntes del debate sobre la internacionalización de la Amazonia en el Brasil). En R. Bergalli y E. Resta (Comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos* (pp. 177-189). Barcelona, España: Paidós.
- RECASENS I BRUNET, A. (1996). Soberanía, aparato policial e integración europea. En R. Bergalli y E. Resta (Comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos* (pp. 91-112). Barcelona, España: Paidós.
- RENNER, M. (2005). Redefiniendo la seguridad. En Assadourian, E. (dir.), *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del Worldwatch*

- Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible* (pp. 35-58). Barcelona, España: Centro de Investigación para la Paz.
- ROCHA, A. (2000). Gobierno y gobernabilidad globales. *Teoría y Debate*, núm. 18, pp. 25-68.
- RODRÍGUEZ, L. (2013). *Integración regional y legitimidad democrática. Las competencias de los órganos regionales. Análisis comparado UE-SICA*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- ROSENAU, J. (1995). Security in a Turbulent World. *Current History. A journal of contemporary world affairs*, vol. 94, 592, pp. 193-200.
- RUIZ, A. (1996). Soberanía e intervención bélica humanitaria. En R. Bergalli y E. Resta (Comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos* (pp. 57-71). Barcelona, España: Paidós.
- SALAZAR, C. y ULATE, E. (2013). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano* (2ª edición). San Salvador, El Salvador: Orbi.iure.
- SALOMÓN, M., La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones. Recuperado el 1 de noviembre de 2013, de www.dialnet.unirioja.es
- SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2011). *Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana* (3ª edición). San Salvador, El Salvador.
- SOTOMAYOR, A. (2007). La seguridad internacional: Vino viejo en botellas nuevas. *Revista de Ciencia Política*, volumen 27, N.º 2, pp. 67 a 88.
- TICKNER, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades. *Colombia Internacional*, 65, pp. 90-111.
- VARGAS, M. (2013). *Constitución y Derecho Comunitario*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

ÍNDICE

	Página
Resumen	
Introducción	i
Capítulo I. Soberanía nacional	5
1.1 Introducción	7
1.2 Surgimiento y evolución	8
1.3 Significados actuales	14
1.3.1 Soberanía de interdependencia	15
1.3.2 Soberanía interna	15
1.3.3 Soberanía westfaliana o vatteliana	16
1.3.4 Soberanía legal internacional	17
1.4 Dimensiones	19
1.5 Desafíos	20
1.6 Reglas generales de actuación de los detentadores de la soberanía en los ámbitos universal y regional	26
1.6.1 Carta de las Naciones Unidas	26
1.6.2 Carta de la Organización de los Estados Americanos	30
1.7 Epílogo	32
Capítulo II. Seguridad internacional	33
2.1 Introducción. El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales	35
2.2 Significados de la seguridad	36
2.2.1 Lenguaje común	36
2.2.2 En clave del poder político	36
2.2.3 Desde la filosofía política y las ciencias sociales	37
2.3 Objeto referente de la seguridad	38
2.3.1 El Estado. Integridad territorial	38
2.3.2 Colectividades o grupos. Identidad societal	38
2.3.3 El individuo. Supervivencia y bienestar	39
2.3.4 Niveles de seguridad	40
2.4 Modelos de seguridad	40
2.4.1 Modelos basados en una concepción restringida de la seguridad	43
2.4.1.1 Complejo interdependiente o relacional	43

2.4.1.2 Regímenes internacionales	43
2.4.1.3 Teoría de la integración	43
2.4.1.4 Seguridad colectiva	44
2.4.1.5 Paz democrática	44
2.4.2 Modelos que se inscriben en una visión expansionista de la seguridad	44
2.4.2.1 Seguridad global	46
2.4.2.2 Seguridad societal	47
2.4.2.3 Seguridad democrática	47
2.4.2.4 Seguridad humana	47
2.5 Amenazas no tradicionales	50
2.5.1 Terrorismo	51
2.5.2 Crimen organizado transnacional	54
2.6 Aproximación a la intervención	56
2.6.1 Notas introductorias	56
2.6.2 Alcance de la intervención	57
2.6.3 Intervención y estados poderosos	59
2.6.4 Intervención por invitación	59
2.7 Aproximación a la responsabilidad de proteger	61
2.7.1 Notas introductorias	61
2.7.2 Rasgos contradictorios	63
2.8 Epílogo	65

Capítulo III. Seguridad regional y soberanía de los Estados Centroamericanos	67
3.1 Introducción	69
3.2 Los complejos de seguridad regional	70
3.3 Aproximación al actual proceso de integración centroamericana	72
3.3.1 Notas generales	72
3.3.2 ¿Visión comunitaria o intergubernamental del proceso de integración?	75
3.4 Contexto de la preocupación por la seguridad democrática en Centroamérica	76
3.5 Tratado Marco de Seguridad Democrática	78
3.5.1 Notas generales	78
3.5.2 Pilares del Tratado Marco	80
3.5.2.1 Primer pilar: Estado de Derecho	80
3.5.2.2 Segundo pilar: Seguridad de las personas y sus bienes	81
3.5.2.3 Tercer pilar: Seguridad regional	82
3.6 Instancias del modelo de seguridad regional	83
3.7 Seguridad democrática: ¿Subsistema o sector de la integración regional?	87
3.8 Naturaleza de la competencia del modelo de seguridad del SICA	88
3.9 Epílogo	89

Conclusiones	93
Recomendaciones	96
Referencias bibliográficas	97