



El legado de Westfalia y la emergencia del postwestfalianismo en la seguridad regional de América del Sur

MARCOS AURELIO GUEDES DE OLIVEIRA* Y
CARLOS FEDERICO DOMÍNGUEZ AVILA**

RESUMEN

El presente artículo discute el legado de Westfalia y la emergencia de una realidad post-westfaliana en los primeros años del siglo XXI; ello con el propósito de aproximarse a los estudios de la seguridad regional vigente en América del Sur. Con base en acontecimientos históricos, sociales, políticos y económicos, se constata que las naciones sudamericanas aún están construyendo sus respectivos estados westfalianos fundamentados en instituciones nacionales modernas. Al mismo tiempo esas naciones deben hacer frente a ciertas transformaciones de naturaleza postwestfaliana, como el crimen transnacional. Nuestro argumento es que para entender la evolución de la seguridad regional, se hace necesario observar simultáneamente los paradigmas westfaliano y postwestfaliano. Los estados nacionales actúan de acuerdo a los principios de Westfalia, aunque también buscan coordinar acciones colectivas y regionales con el propósito de encarar las transformaciones de naturaleza regional y global que han sido colocadas por los desafíos y preocupaciones de seguridad eminentemente postwestfalianos.

PALABRAS CLAVE

Seguridad internacional; Seguridad regional; América del Sur; Tratado de Westfalia; Tratado de Madrid; postwestfalia.



TITLE

The Legacy of Westphalia and the emergence of Post-Westphalianism in South American Security

ABSTRACT

This article discusses Westphalia legacy and the emergence of a post-Westphalia reality in the 21st century debate about South American security. Due to historic issues, such as social exclusion, South American nations are still building a Westphalia state anchored in modern national institutions. At the same time these nations have been facing the challenges from threats of post-Westphalian nature, such as transnational crime. The argument here is that in order to understand developments in regional security in the region, one has to regard Westphalian and post-Westphalian paradigms as complementary. National states act according to the principles of Westphalia but also seek collective and regional action in order to deal with changes at the regional and global level that have brought post-Westphalian issues to the center of security concerns.

KEYWORDS

International security; regional security; South America; Westphalia treaty; Madrid treaty; post-Westphalia.

***Marcos Aurelio GUEDES DE OLIVEIRA,** Doctor en *Government* (Ciencia Política) por la Universidad de Essex. También es docente e investigador del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil).

****Carlos Federico DOMINGUEZ AVILA,** Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasíla. También es docente e investigador del Centro Universitario Unieuro (Brasil).

Introducción

En gran parte de la literatura sobre seguridad internacional el año de 1648 aparece como una referencia fundamental, especialmente en lo concerniente a las nociones de soberanía, territorialidad, sistema de estados, autodeterminación de los pueblos, igualdad jurídica, reciprocidad, y no intervención en los asuntos internos de otros estados. Tomadas en conjunto, esas nociones determinan buena parte del llamado legado de Westfalia, cuya vigencia e implicaciones, aunque bastante discutidas por teóricos y burócratas en todo el mundo, merecen ser exploradas también desde una perspectiva sudamericana¹.

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

En esa línea, el legado de Westfalia se refiere a un sistema de relaciones internacionales y de seguridad fundamentado en los intereses de los estados soberanos y en nociones aún relevantes en los primeros años del siglo XXI. Muchas de las nociones mencionadas aparecen explícitamente, por ejemplo, en el artículo cuarto de la Constitución brasileña: independencia nacional; prevalencia de los derechos humanos; autodeterminación de los pueblos; no intervención; igualdad entre los Estados; defensa de la paz; solución pacífica de los conflictos; repudio al terrorismo y al racismo; cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; y concesión de asilo político².

Así, los acuerdos de Westfalia configuraron el triunfo gradual de la soberanía, del gobierno nacional, del centralismo, del nacionalismo, y de la seguridad de cada estado —en oposición a los denominados intereses universalistas de la Iglesia católica y del Imperio de los Habsburgo—³. *Ex post facto*, muchos teóricos de la política y de la seguridad internacional —particularmente aquellos de orientación realista— pasaron a considerar como cruciales los acuerdos de 1648 para comprender el devenir de las relaciones entre las potencias europeas, y posteriormente en todo el mundo, por lo menos hasta los atentados de septiembre de 2001

¹ BUZAN, Barry, y HANSEN, Lene, *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*, Editora Unesp, São Paulo, 2012.

² BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Ministério da Educação, Brasília, 1988.

³ WATSON, Adam, *A evolução da sociedade/ Uma análise histórica comparativa*, Edunb, Brasília, 2004, p. 257ss.



en Estados Unidos.

Sea como fuere, la constitución de estados soberanos, libres e independientes pasó a ser objetivo fundamental de muchas entidades políticas y sociales. Al respecto, vale recordar que, según la tradición weberiana, un estado puede ser entendido como una comunidad humana que reivindica para sí, de forma exitosa, el monopolio del uso de la fuerza legítima. Nótese que la cuestión del monopolio del uso de la fuerza legítima es de gran relevancia para los fines de este artículo. Recuérdese que entre las responsabilidades más importantes de los estados nacionales contemporáneos se destaca, precisamente, garantizar el orden público, por un lado, y la soberanía e integridad territorial, por otro. En consecuencia, el legado de Westfalia en América del Sur y en otros contextos macro-regionales está íntimamente relacionado con la seguridad de los estados⁴.

1. Auge y declive del sistema westfaliano

Surgido en 1648, el sistema westfaliano alcanzó su mayor esplendor entre 1850 y 2001, aproximadamente. En esa época, las nociones de soberanía, territorialidad, y no intervención en los asuntos internos de otros estados consiguieron alcanzar un consenso virtualmente global⁵. Aun así, también parece importante tener en consideración que el sistema westfaliano, entendido como un tipo o modelo ideal, pocas veces fue aplicado de forma integral, pura y absoluta en las relaciones internacionales —o en la política doméstica—. Igualmente, en los primeros años del siglo XXI muchas voces autorizadas han denunciado con una alta y creciente persistencia que el legado de Westfalia podría estar en proceso de mutación o recomposición, como consecuencia de las transformaciones globales, de la acción de los actores no estatales violentos, de las cambiantes necesidades de la humanidad, y de otras realidades semejantes⁶.

Si, por un lado, el legado de Westfalia reconoce a los estados como actores prioritarios y fundamentales de la organización política, social y militar, por otro lado los actores emergentes —algunos de ellos de orientación constructiva y otros bastante perturbadores— exigen cambios transcendentales en los estudios sobre seguridad internacional. Así, las preocupaciones por la defensa (militar) de los estados persisten; sin embargo, las agendas de seguridad de los países, de las sociedades y de los pueblos hace mucho tiempo que dejaron de estar centradas en las preocupaciones exclusivamente militares, volviéndose, muchas veces, sociales. Al respecto, hay que tener en consideración, siguiendo las recomendaciones de Charles-Philippe David, que la seguridad puede comprenderse como “la ausencia de amenazas militares y no militares que pudiesen colocar en riesgo los valores centrales que una persona o una comunidad quieren promover, y que implican un posible uso de la fuerza”⁷.

⁴ MORGENTHAU, Hans, *Política entre as Nações*, Edunb, Brasília, 2003. WIGHT, Martin, *A política do poder*, Edunb, Brasília, 1985.

⁵ COX, Robert, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. MEDEIROS, Marcelo et. al. (ed.), *Clássicos das Relações Internacionais*, Hucitec, São Paulo, 2010. VAZQUEZ, J. A. (ed.), *Relaciones Internacionales/ El pensamiento de los Clásicos*, Limusa, México, 2005. CROSSMAN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

⁶ HELD, David, et. al., *Global Transformations/ Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford, 1999. CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago, 2002.

⁷ DAVID, Charles-Philippe, *A Guerra e a Paz/ Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*, Instituto

Se desprende de lo anterior que la gran mayoría de los estados continúan preocupados por su defensa (militar) —de hecho son poquísimos los estados voluntariamente desarmados—. Esa constatación demuestra la continuidad del pensamiento estatocéntrico, propio del legado de Westfalia. Y en el entendimiento de muchos autores de orientación realista la existencia de las fuerzas armadas propias representa la garantía última de soberanía y de preservación del estado nacional⁸. Aunque en la práctica muchos estados no gozan —o nunca lograron consolidar— el monopolio del uso de la fuerza legítima, también es bastante evidente que la defensa nacional está relacionada con las estructuras más vitales del modelo estatal. En otras palabras, la defensa —militar— del estado, ponderación típicamente westfaliana, sigue colocada en el centro de las preocupaciones de muchos gobiernos —incluso en países sudamericanos, que se caracterizan por tener pocas probabilidades de guerra entre ellos—⁹.

Se pueden presentar muchas tendencias —y algunas virtudes— para demostrar la persistencia del sistema westfaliano. Se destacan las siguientes:

- La proliferación estatal: la Organización de las Naciones Unidas, máximo foro de los estados en el mundo, goza de una membresía que no para de crecer. En el momento de escribir este texto son 193 estados reconocidos —en los Juegos Olímpicos de Londres 2012 se pudo verificar la participación de 204 representaciones—. Y en muchas regiones del mundo, comunidades y pueblos luchan aún —algunas veces colocando en riesgo vidas y propiedades— para constituirse en estados soberanos, como es el caso de Palestina, de Kurdistán, de Chechenia, de Quebec o de Escocia. En consecuencia, parece evidente que el modelo westfaliano continúa siendo apreciado, reconocido y demandado, particularmente entre aquellos pueblos sin estado.
- La evidente reducción de guerras entre las grandes y las medias potencias, la estabilización de las fronteras y la virtual congelación de las agresiones coloniales sugieren que los pactos y acuerdos territoriales han funcionado relativamente bien, especialmente en Europa y en América¹⁰.
- Los estados aún mantienen la lógica del equilibrio del poder y se preocupan constantemente con la modernización de sus propias fuerzas armadas —incluso en regiones con baja probabilidad de guerra interestatal—. En esa línea, parece claro que el pensamiento realista es poco proclive a la paz firme y duradera entre estados. En realidad, los portavoces del realismo argumentan habitualmente en favor de la preparación para la 'próxima' guerra o amenaza; afirman constantemente la necesidad de mejorar la seguridad nacional (especialmente en su dimensión militar); y reivindican la supervivencia del propio estado en un mundo supuestamente

Piaget, Lisboa, 2001, p. 27.

⁸ WALTZ, Kenneth, *O homem, o Estado e a Guerra/ Uma análise teórica*, Martins Fontes, São Paulo, 2004. WALTZER, Michael, *Guerras justas e injustas*, Paidós, Buenos Aires, 2001.

⁹ CLAUSEWITZ, Carl von, *Da Guerra*, Martins Fontes, São Paulo, 1996. ARON, Raymond, *Paz e Guerra entre as Nações*, Edunb, Brasília, 1986.

¹⁰ KEEGAN, John, *Uma história da guerra*, Companhia das Letras, São Paulo, 2006.



anárquico, imprevisible, y cruel¹¹. En otras palabras, los estados no pueden confiar plena y definitivamente unos en los otros, y en un contexto macroregional o global esencialmente anárquico, deberían mantener intactas y mejoradas sus respectivas capacidades de defensa y disuasión.

- La existencia de fuerzas armadas propias, incluso en épocas de paz y en regiones poco propensas a guerras o conflictos, representan una garantía de continuidad de los estados y del propio legado de Westfalia. En ese caso, las fuerzas armadas tendrían una función de disuasión frente a eventuales amenazas militares (agresiones, rivalidades, proyección de fuerza, actitudes hostiles), así como de reducción de vulnerabilidades. He ahí el caso de la —suspuesta— vulnerabilidad y eventual amenaza de intervención extracontinental en la región amazónica¹².
- Las capacidades y cualidades de las fuerzas armadas, en este caso entendidas como poderío duro, representan un elemento importante de competencia entre estados en la jerarquía del orden y del poder mundial. Ese asunto es relevante al recordarse la existencia de potencias dominantes, declinantes, emergentes y revisionistas. Hay que agregar que, en el momento de escribir este texto, el ordenamiento estratégico global parece desplazarse del eje de la preponderancia estadounidense hacia una situación de multipolaridad —especialmente con la creciente presencia del denominado grupo de los BRICS en el escenario internacional—¹³.
- Igualmente, algunos discursos sugieren que la existencia de fuerzas militares consistentes otorgaría mayor credibilidad, coherencia y prestigio a los designios de los 'hombres de estado'¹⁴. He ahí una versión renovada del famoso aforismo hobbesiano: "Pactos sin espadas no son más que meras palabras", o del conocido dictado africano: "Hable suave y lleve un gran garrote consigo".
- Existen peculiaridades de seguridad en los diferentes continentes y regiones. En algunos casos es posible vislumbrar el surgimiento de comunidades constructivas de seguridad pluralista, mientras que en otros lugares del planeta aún persisten rivalidades militares clásicas entre estados, y no pocos casos de virtual caos.

En síntesis, el legado westfaliano sugiere que en última instancia la seguridad de cada estado solamente podrá ser suostenida por la existencia de sus propias fuerzas armadas y de orden. Además, en países con un proceso razonable de desarrollo humano, es posible suponer que el estado aún representa y cumple con muchas de las finalidades para las

¹¹ BULL, Hedley, *A sociedade anárquica/ Um estudo da ordem na política internacional*, Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, y Edunb e Ipri, Brasília, 2002.

¹² BITENCOURT, Luís, "The Importance of the Amazon Basin in Brazil's Evolving Security Agenda", en TULCHIN, Joseph y GOLDING, Heather A. (ed.), *Environment and security in the Amazon Basin*, WWICS, Washington, 2002, p. 53-74.

¹³ WALLERSTEIN, Immanuel, *O declínio do poder americano*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2004.

¹⁴ DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Todo Império Perecerá/ Teoria das Relações Internacionais*, Edunb, Brasília, 2000. RENOUVIN, Pierre, y DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

que fue inventado por Maquiavelo y sucesores. Así, es evidente que el modelo de *Stato* — convalidado en Westfalia— aún sobrevive, aunque recomponiéndose y adaptándose a las realidades contemporáneas.

2. El postwestfalianismo

En los primeros años del siglo XXI ciertos autores pusieron en duda algunas ponderaciones fundamentales del legado westfaliano en el campo de la seguridad internacional¹⁵. Muchos de estos autores nos recuerdan que el modelo interestatal fue teorizado *ex post facto*, esto es, dos siglos después de los acuerdos de Westfalia, por teóricos e ideólogos interesados en reforzar intelectualmente el surgimiento de estados poderosos dotados de fuerzas armadas y de otras instituciones burocráticas¹⁶. Ese modelo, o tipo ideal, algunas veces ignoraba las diferencias y la tensa coexistencia entre estados exitosos y fallidos, además de las cuestiones de cohesión social, disposición de recursos humanos y materiales, o gobernabilidad democrática, entre otros. Obsérvese que las nociones de autodeterminación, de gobernabilidad y de soberanía son muy problemáticas en el mundo afro-asiático —y también en algunas regiones del continente americano y del continente europeo—. Desde esa perspectiva, las promesas contenidas en el legado de Westfalia son bastante menos evidentes o significativas¹⁷.

Según el Índice de los Estados Fallidos 2012, publicado por Fund for Peace, Somalia y la República Democrática del Congo son actualmente los países que menos afinidades electivas presentan en relación con el sistema y el legado westfaliano. Otros cincuenta estados africanos, asiáticos y latinoamericanos también presentan dificultades más o menos significativas — como los casos de Sudán, Chad, Zimbabue, Afganistán, además del peculiar caso haitiano—. Aunque es posible localizarlos en el mapa, en realidad muchos de los gobernantes de estos países no monopolizan la violencia legítima ni en sus capitales. Así, no faltan autores que elucubran sobre la implosión del estado en varias zonas del planeta¹⁸.

En ese contexto, cobran creciente relevancia los denominados actores no estatales violentos, categoría de análisis que incluye diferentes subgrupos: señores de la guerra, caudillos y coroneles; milicias y fuerzas paramilitares; insurgentes o guerrillas; piratas; organizaciones terroristas; organizaciones criminales, mafias, maras y *gangs*; entidades etnopolíticas, tribalistas y separatistas; mercenarios y filibusteros; y seguridad privada. Aunque una evaluación detallada de esos actores no estatales ciertamente excedería el espacio del presente artículo, parece pertinente subrayar su creciente importancia en el escenario de la seguridad internacional, principalmente desde los dramáticos ataques a Estados Unidos, por parte de militantes ligados a la banda terrorista Al-Qaeda¹⁹. Ha sido tal la relevancia del

¹⁵ ZACHER, Mark W., "Os pilares em ruína do templo de Vesfália: implicações para a governança e a ordem internacional", en ROSENAU, James N. y CZEMPIEL, Ernst-Otto (ed.), *Governança sem governo/ Ordem e transformação na política mundial*, Edunb, Brasília e Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, 2000, ps. 83-141.

¹⁶ OSIANDER, Andreas, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth", en *International Organization*, 55(2), 2001, ps. 251-287.

¹⁷ KRASNER, Stephen, *Soberanía/ Hipocresía organizada*, Paidós, Barcelona, 2001.

¹⁸ "Index of Failed States 2012", 2012: www.fundforpeace.org [Consultado el 20 de diciembre de 2012].

¹⁹ WILLIAMS, Phil, "Violent Non-States Actors and National and International", ETH, Zurich, 2008: www.humansecuritygateway.com [Consultado el 20 de diciembre de 2012]. NAÏM, Moisés, *Ilícito/ O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*, Zahar, Rio de Janeiro, 2006. KLARE, Michael, *Resource Wars/ The new landscape of global conflict*, Henry Holt, Nueva York, 2001.



episodio que no pocos estudiosos de la seguridad y de la estrategia sugieren que, a partir de 2001, el mundo estaría en un momento postwestfaliano.

Efectivamente, autores como Emil Kirchner y James Sperling están entre aquellos que señalan el surgimiento del periodo postwestfaliano. Primero identifican el creciente papel de las instituciones regionales en la atención a los objetivos nacionales de la seguridad y de la gobernabilidad²⁰. Y segundo, los mismos autores investigan las transformaciones en la cultura nacional de los estados europeos e identifican los cambios favorables a la gobernabilidad regional²¹.

El surgimiento y la consolidación del denominado principio del deber o derecho de injerencia —también conocido como el deber de proteger y la no indiferencia— provocan igualmente cierta divergencia con el modelo westfaliano. De manera resumida, el derecho o deber de injerencia sostiene la posibilidad de implementar intervenciones humanitarias en países con graves, persistentes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, la democracia, la paz y la seguridad internacional. Los gobiernos acusados de fomentar o tolerar actos de genocidio, o la represión masiva e indiscriminada, no podrían, según la noción de la no indiferencia, continuar reivindicando la soberanía exclusiva del estado, y en ciertos casos esa situación podría legitimar misiones humanitarias. En otras palabras, en esas situaciones extremas lo que verdaderamente debería prevalecer es la supervivencia de los seres humanos, principal fuente de preocupación de la comunidad internacional, quedando en segundo plano las reivindicaciones por la seguridad del estado. Algunos ejemplos conocidos sobre el asunto son los casos de Ruanda, Bosnia-Herzegovina, Haití, Somalia o Timor Oriental²².

Sea como fuere, también es importante recordar ciertos abusos y excesos por parte de las grandes potencias, como lo que aconteció en Irak, en la antigua Yugoslavia, y más recientemente en Libia. Igualmente, no es posible olvidar los abusos que acontecen en territorios localizados en el interior de las grandes potencias —en Tíbet, Cachemira, o Chiapas—, en los que es imposible implementar cualquier misión humanitaria que pueda debilitar el prestigio o el poderío de las respectivas potencias²³.

Los ineluctables avances de las transformaciones globales —particularmente en los campos económico, político, sociocultural, ambiental y, en ciertos casos, hasta de la seguridad— también configuran desafíos más o menos significativos al sistema clásico heredado de los acuerdos de Westfalia. Los autores de orientación liberal llaman nuestra atención sobre el surgimiento de un mundo cada vez más interdependiente, con una creciente gravitación de las comunidades, de los actores no estatales —sean infranacionales, transnacionales o supranacionales— y un debilitamiento de ciertas estructuras estatales clásicas. En esa línea de

²⁰ KIRCHNER, Emil y, SPERLING, James (ed.), *Global Security Governance*, Routledge, Londres, 2008.

²¹ KIRCHNER, Emil y, SPERLING, James (ed.), *National Security Cultures: Patterns of Global Governance*, Routledge, Londres, 2010.

²² RODRIGUES, Simone Martins, *Segurança internacional e Direitos humanos/ A prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria*, Renovar, Rio de Janeiro, 2000.

²³ CHOMSKY, Noam, *Estados canallas/ El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

argumentación, serían pocos los estados que conseguirían reivindicar de forma exitosa tanto el monopolio de la violencia legítima como el legado westfaliano puro —exclusivamente inter-estatal—, y/o la supervivencia del estado por la vía del poder duro (o militar). Así, algunas voces más radicales sugieren que las transformaciones globales provocarán la creación de una sociedad internacional cada vez más distante del legado de Westfalia.

Por tanto, aún no está claro si el legado de Westfalia conseguirá mantenerse íntegramente en pie a lo largo del siglo XXI. Parece razonable y posible afirmar que los estados están perdiendo su lugar exclusivo en los asuntos internacionales. El escepticismo realista está siendo gradualmente sustituido por concepciones de seguridad humana, que reivindican una mayor cooperación entre actores con vínculos e intereses en el asunto, para afrontar desafíos macroregionales y globales comunes. Por tanto, los autores que apoyan esa línea de pensamiento afirman que el estado soberano está dejando de ser el único protector reconocido como legítimo en los países y comunidades. La separación entre la seguridad de los individuos y comunidades, por un lado, y la seguridad estatal tradicional, por otro, ciertamente chocan con el criterio de la no intervención en los asuntos internos de otros estados y con otras nociones propias del legado de Westfalia²⁴. Consecuentemente, corresponderá a los autores de la segunda mitad del siglo XXI y a los historiadores del futuro la evaluación de los argumentos favorables y desfavorables del derecho/deber de injerencia, del deber de proteger y/o de la no indiferencia en el continente americano y en el mundo.

Antes de concluir esta sección parece importante destacar la creciente relevancia de las denominadas amenazas no militares de la seguridad. Entre éstas es posible citar: la seguridad política, particularmente en el marco de la gobernabilidad democrática; la seguridad económica, tema bastante importante en el contexto de la crisis financiera global vigente desde septiembre de 2008; la seguridad social y cultural, recordando el impacto de temas étnicos, religiosos, lingüísticos o sociales; y la seguridad medioambiental, asunto vinculado a los cambios climáticos, al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria en el planeta.

En conclusión, en los primeros años del siglo XXI, el legado de Westfalia parece estar en transición, recomposición y cambio²⁵. Aunque los estados sigan dotados de sus respectivas fuerzas armadas, es evidente que las realidades actuales exceden las preocupaciones militares tradicionales. La soberanía del estado deberá considerar cada vez más la influencia de los actores no estatales. ¿Acaso los historiadores del futuro llegarán a la conclusión de que, desde 2001, la humanidad habría pasado a una época postwestfaliana?

3. El legado westfaliano y la seguridad sudamericana en los primeros años del siglo XXI

Un siglo después de los acuerdos de Westfalia se firmó en 1750 el denominado Tratado de Madrid por parte de las potencias ibéricas. En ese acuerdo, Portugal y España acordaron delimitar buena parte de las fronteras coloniales en América del Sur, en base al criterio del dominio y de la presencia efectiva en el territorio. Igualmente, recogieron otras iniciativas

²⁴ FIOTT, Daniel *et. al.*(ed.), *Operationalizing the Responsibility to Protect*, The Madariaga College of Europe Foundation, Bruselas, 2012.

²⁵ VAN CREVELD, Martin, *Ascensão e declínio do Estado*, Martins Fontes, São Paulo, 2004.



inspiradas en el llamado absolutismo ilustrado y en las reformas borbónicas/pombalinas. Directa e indirectamente el legado de Westfalia fue gradualmente transferido a los futuros estados sudamericanos aún en el período colonial. Los atributos de protosoberanía, no intervención, igualdad jurídica, autodeterminación, y respeto por los tratados y las fronteras acabaron siendo confirmados y asumidos por los nuevos estados a lo largo de los siglos XIX y XX, es decir, en el marco de las independencias y de la formación y consolidación de la mayoría de los estados andinos, amazónicos y rioplatenses²⁶. Así, parece pertinente ponderar que, en general, los legados de Westfalia y del Tratado de Madrid contribuyeron a crear en los últimos doscientos años un conjunto regional de seguridad con pocos conflictos interestatales, con bajo gasto militar y con fuerzas armadas proporcionalmente poco numerosas²⁷. Esta tradición pacifista presente en América del Sur se erige como un bien público regional sumamente significativo, particularmente al ser confrontada con los dramáticos conflictos armados que asolaron otros escenarios del planeta.

En el marco general de las conmemoraciones de los bicentenarios de la mayoría de los estados sudamericanos, parece importante constatar que los legados de Westfalia y Madrid, combinados con el reconocimiento de realidades regionales, nacionales y locales, todavía demuestran vitalidad y relevancia en las relaciones interestatales de seguridad y defensa vigentes en América del Sur. Ciertamente los estados siguen siendo actores incontestables en los debates sobre seguridad y estrategia sudamericana. Aun así, también parece evidente que una emergente agenda de seguridad regional no podrá ser definida exclusivamente por los intereses de los estados —o por consideraciones de competencia, de proyección de poder, de amenaza o del uso de la fuerza—. Se procura compartir el poder, las responsabilidades y la cooperación con actores no estatales — principalmente con entidades constructivas de la sociedad civil, del mundo empresarial y académico. El consenso predominante recomienda vivamente la creación de una comunidad de seguridad pluralista y democrática para los pueblos y estados sudamericanos, con un alto grado de certeza en lo concerniente a la resolución de eventuales conflictos exclusivamente por la vía de las negociaciones político-diplomáticas —excluyendo definitivamente la posibilidad de conflictos armados interestatales, como acontece por ejemplo en las relaciones de seguridad vigentes entre Estados Unidos y Canadá o entre países miembros de la Unión Europea—²⁸.

Preservar y construir la paz, la confianza y la seguridad cooperativa en el continente sudamericano es un bien público sumamente importante, especialmente al constatar la existencia de un contexto turbulento de seguridad en términos globales y continentales²⁹. Afortunadamente, las relaciones interestatales de seguridad predominantes en el escenario

²⁶ LAFER, Celso, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, Perspectiva, São Paulo, 2004, p. 29ss. PAMPLONA, Marco A., y DOYLE, Don H. (ed.), *Nacionalismo no novo mundo/ A formação dos Estados-nação no século XIX*, Record, Rio de Janeiro, 2008. BORON, Atílio, *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

²⁷ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *Brasil, Argentina e Estados Unidos/Conflito e integração na América do Sul/Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003*, Revan, Rio de Janeiro, 2003. DUARTE VILLA, Rafael, y KALIL, Suzeley (ed.), *Ensaio Latino-americanos de Política Internacional*, Hucitec, São Paulo, 2007.

²⁸ GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurélio (ed.), *Segurança e Governança nas Américas*, Ed. do Autor, Olinda, 2009.

²⁹ CECEÑA, Ana Esther, y SADER, Emir (ed.), *A guerra infinita/Hegemonia e terror mundial*, Vozes, Petrópolis, 2002.

sudamericano gozan de una razonable estabilidad y de una baja conflictividad. En el caso brasileño prevalece la concepción de inexistencia de probabilidades de guerra con estados vecinos³⁰. Y con pocas excepciones, los eventuales contenciosos y disputas territoriales — particularmente en el caso de la reivindicación boliviana de acceso soberano al océano Pacífico, en la cuestión de Essequibo, en la delimitación de las fronteras marítimas chileno-peruanas y colombiano-venezolanas, o en las reivindicaciones antárticas de ciertos países de la región— parecen estar siendo bien administrados y, en algunos casos, satisfactoriamente resueltos³¹.

Así, surge una serie de complejas cuestiones referentes a la implantación de la agenda westfaliana en la región. Primero, varios autores entienden que la mejoría en la capacidad de defensa de un estado puede acabar generando presiones en los países vecinos para restaurar el equilibrio militar y de poder, fomentando una carrera armamentista e incrementando el gasto militar en el continente. Además, existe también la posibilidad de introducción de sistemas de armamentos cada vez más sofisticados y eventualmente armamentos no convencionales, lo que provocaría un creciente riesgo de conflicto.

Segundo, a pesar de los evidentes avances democráticos, aún persisten preocupaciones de retroceso institucional. Parece así importante tener en consideración las restricciones presupuestarias y su impacto en el gasto militar —ponderación relevante en tiempos de crisis económica mundial—, la persistente cuestión del castigo de ex militares acusados de violaciones de los derechos humanos en el pasado, y los problemas generados por militares (activos e inactivos) involucrados de manera comprobada en actividades ilícitas.

Ciertos autores sugieren que las fuerzas armadas sudamericanas podrían inspirarse en el modelo canadiense, en el sentido de constituir cuerpos militares bien entrenados y dispuestos a actuar especialmente en misiones de paz de la Organización de los Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas. La participación sudamericana en misiones de paz puede contribuir a elevar el prestigio y la influencia de los estados, a mejorar la profesionalización y la buena técnica militar, y ofrece además la posibilidad de participación en experiencias reales de combate³². Entretanto, parece importante recordar que las misiones de paz también pueden acabar generando tensiones y hasta experiencias espurias para las fuerzas armadas, principalmente, y entre otros, en episodios de limitada preparación logística, de conflictos entre las fuerzas de paz y las comunidades involucradas (resultando en acusaciones de violación de los derechos humanos o en presiones psicológicas excesivas para las tropas), de tensiones cívico-militares en los países de origen de las tropas, o de desvíos de recursos humanos y materiales que podrían ser utilizados en el propio país.

Cuarto, se entiende que los estados sudamericanos pueden seguir trabajando

³⁰ PAGLIARI, Graciela, *O Brasil e a segurança na América do Sul*, Juruá, Curitiba, 2009. GUEDES, Marcos, y WANDERLEY, Leonardo, "Política de defesa no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas", en ROSA, Renata de Melo y DOMÍNGUEZ, Carlos (ed.), *América Latina no labirinto global*, v. 1, Editora CRV, Curitiba, 2011, ps. 33-49.

³¹ GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos (ed.), *Comparando a Defesa Sul-americana*, Editora UFPE, Recife, 2011. TULCHIN, Joseph, et. al. (ed.), *El Rompecabezas/ Confrontando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2005.

³² DINIZ, Eugenio, "O Brasil e as operações de paz", en ALTEMANI, Henrique y, LESSA, Antônio Carlos (ed.), *Relações Internacionais do Brasil/Temas e agendas*, v. 2, Saraiva, São Paulo, 2006, ps. 303-337.



conjuntamente bajo el concepto de la seguridad cooperativa —y eventualmente de seguridad humana—. Esta iniciativa, impulsada por los ministerios de defensa sudamericanos, procura fomentar la transparencia en las políticas de defensa nacional de los países de la región —incluso con la publicación de las respectivas doctrinas militares—; estimular la adopción de medidas de confianza; impulsar la creación de mecanismos de control y verificación de actividades militares en territorios en litigio; seguir la evolución de las transferencias de armas y de otros materiales de uso militar; proponer la realización de ejercicios militares conjuntos; mejorar las doctrinas militares y estimular el intercambio entre oficiales y autoridades civiles; aplicar las técnicas de prevención y de resolución de conflictos; evitar la resecuritización o militarización de los —nuevos— conceptos de seguridad; favorecer la participación de militares sudamericanos en misiones de paz; y evitar la ‘importación’ de conflictos eminentemente extraregionales al escenario sudamericano³³.

Paralelamente, también es necesario recordar que en términos de seguridad internacional global la contribución sudamericana es modesta, y sin embargo de marcada orientación constructiva. Desde la década de 1960, América del Sur es una de las principales zonas libres de armas de destrucción masiva del planeta. Efectivamente, el Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (o Tratado de Tlatelolco) de 1967, se transformó en un modelo de seguridad y cooperación exitosa y ejemplar. Hay que agregar que ese acuerdo regional terminó inspirando instrumentos análogos en relación con las armas químicas y biológicas y con la tecnología de misiles. Algo semejante se podría afirmar para países de otros continentes sobre las políticas de origen sudamericano de transferencia de armas. Y al mismo tiempo, las relaciones de los países sudamericanos con potencias militares extraregionales —especialmente con Estados Unidos, Francia, Rusia y China— son positivas. Las amenazas de ataques terroristas en la región sudamericana son pequeñas. Y los países de la región aceptan los principales regímenes internacionales de seguridad, creen en el multilateralismo, presentan modestos índices de gasto militar y ejércitos relativamente poco numerosos —aproximadamente un millón de soldados activos en toda América del Sur—, y además atienden a las principales normas, instituciones y procedimientos del derecho internacional. En ese sentido, América del Sur y Oceanía son normalmente considerados los continentes más pacíficos del planeta, lo que, ciertamente, es un bien público regional y global que merece ser preservado.

Dentro del escenario sudamericano es posible verificar la persistencia de preocupaciones de seguridad y defensa aún más específicas, particularistas y propias de las subregiones amazónica, andina y rioplatense³⁴. Además de ello existen ciertos acuerdos bilaterales —en especial la cooperación brasileño-argentina— que son trascendentales. Al respecto, hay que mencionar el caso de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, creada en 1991, como un instrumento en el que las partes aceptaron someter sus respectivos programas nucleares a la verificación bilateral y multilateral, complementando así las políticas impulsadas por el Tratado de Tlatelolco. Los acuerdos argentino-chilenos de

³³ TULCHIN, Joseph *et. al.* (ed.), *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, The Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1998.

³⁴ CEPIK, Marco, y RAMÍREZ, Socorro (ed.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña/Primeras aproximaciones*, Fescol/Iepri/Ufrgs, Bogotá, 2004. DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Flacso, Santiago, 1998.

seguridad también son ejemplares y muy significativos, al incluir, por ejemplo, la constitución de una unidad binacional permanente de despliegue rápido puesta a disposición de la ONU para participar en misiones de paz en el continente americano y en el mundo.

Así, no se puede subestimar la importancia del creciente papel de los estudios de seguridad y defensa en la región. Los investigadores de la seguridad internacional realizan un esfuerzo sistemático y consistente orientado a enriquecer el debate sectorial, incorporando, siempre que es posible, conceptos que permitan avanzar y crear comunidades pluralistas y democráticas para los pueblos y estados sudamericanos en el siglo XXI.

Evidentemente, el mantenimiento de la paz, de la estabilidad y el fomento de la confianza recíproca merecen una constante participación de los actores involucrados y demanda medidas pro-activas³⁵. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano, formalmente aprobado en 2008 por iniciativa brasileña, parece ser un mecanismo orientado a atender esas necesidades y procura erigirse en un foro válido para contribuir a resolver eventuales divergencias intraregionales. El Consejo de Defensa Sudamericano, entendido como el brazo de la política de seguridad de la Unión de las Naciones Sudamericanas, tiene legitimidad para limitar en gran medida las amenazas tradicionales y confirmar la imagen de una región fundamentalmente dedicada a la construcción de sociedades con un importante y creciente desarrollo humano.

Igualmente, las actividades del mencionado foro sudamericano pueden complementar —y eventualmente sustituir— a otros instrumentos hemisféricos y subregionales creados en la época de la Segunda Guerra Mundial o de la Guerra Fría y que actualmente son considerados poco productivos u obsoletos, entre ellos: la Junta Interamericana de Defensa (de 1942), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (de 1947), el Colegio Interamericano de Defensa (de 1962), o la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (iniciada en 1995).

4. Actores no estatales en América del Sur

Actualmente las principales percepciones de amenazas a la seguridad de los pueblos y de los estados sudamericanos surgen de actores no estatales violentos, de dolorosas desigualdades socioeconómicas, de ciertas vulnerabilidades de la estatalidad, de crisis de gobernabilidad democrática y, en ciertos casos, de factores exógenos de naturaleza global o transnacional³⁶.

En relación con los actores no estatales violentos hay que constatar inicialmente que existen, incluso en oposición a los designios de la teoría general del estado (monopolio de la violencia), del legado de Westfalia (predominio del sistema interestatal) y particularmente del principio de exclusividad, en el sentido de que solamente los agentes o representantes de los estados podrían o deberían portar armas sofisticadas y utilizar la violencia física legítima. Además, obsérvese que en el pasado solamente los colonizadores blancos tenían el derecho de poseer armas de fuego, y que en algunos países de fuerte tradición liberal, especialmente

³⁵ CARVALHO, Leonardo *et. al.* (ed.), *Segurança e defesa na América Latina*, Juruá, Curitiba, 2009.

³⁶ HERSHBERG, Eric, y ROSEN, Fred (ed.), *Latin America after Neoliberalism/Turning the tide in the 21st Century?*, The New Press, Nueva York, 2006. TULCHIN, Joseph, y RUTHENBURG, Meg (ed.), *Toward a Society under Law/Citizens and Their Police in Latin America*, WWICS, Washington, 2006.



en Estados Unidos, la libertad de adquisición y posesión de armas están garantizados constitucionalmente para la mayoría de los ciudadanos. Naturalmente esa situación genera consecuencias virtuosas y espurias dentro y fuera del territorio estadounidense. En algunas circunstancias esta permisividad también genera consecuencias trágicas en México. Un paralelismo semejante podría ser aplicado con respecto a la permisividad del comercio de armas existente en Paraguay, situación que frecuentemente termina abasteciendo la demanda de países vecinos —incluso en Brasil—.

Al mismo tiempo, parece evidente que el surgimiento y la consolidación de los actores no estatales violentos están directamente relacionados con las capacidades del gobierno y la falta de presencia estatal en zonas periféricas de las grandes ciudades —hay que recordar que actualmente más de 80% de la población sudamericana habita en zonas urbanas— o en regiones rurales más o menos aisladas. Ciertamente, la ausencia de algunos estados sudamericanos en esos espacios es determinante al estudiar el origen y la evolución de la violencia social, de la exclusión, y de la criminalidad tanto común como organizada³⁷. En esa línea, los principales actores no estatales violentos sudamericanos se pueden resumir en:

- Organizaciones criminales o mafiosas: especialmente dedicadas al narcotráfico, al tráfico de armas, al tráfico de seres humanos, y al tráfico de recursos naturales (ecopiratería y *garimpeiros*); por ejemplo, los conocidos casos de los carteles colombianos y de otros países.
- Pandillas o *Gangs*: como el Primer Comando de la Capital, fracción criminal que en 2006 provocó la virtual paralización de la ciudad de São Paulo, que reanudó sus ataques en octubre-noviembre de 2012, y que aparentemente cuenta con ramificaciones en Paraguay y en Portugal.
- Guerrillas y grupos insurgentes: es decir, grupos armados que luchan para conquistar el poder y convertirse en gobierno nacional; por ejemplo, el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), entidad que en noviembre de 2012 inició diálogos de paz con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, después de medio siglo de conflictos. Otras guerrillas sudamericanas son el Ejército de Liberación Nacional (Colombia), el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (Perú), y Sendero Luminoso (Perú). Y desde 2010 se informa de la existencia del denominado Ejército del Pueblo Paraguayo.
- Milicias, paramilitares y mercenarios: se trata de entidades organizadas por combatientes pagados que ofrecen servicios de seguridad; por ejemplo, los casos de las milicias integradas por policías y militares en barriadas de ciudades como Rio de Janeiro, o de paramilitares como las Águilas (Rojas y Negras) que sustituyeron a las tristemente célebres Autodefensas Unidas de Colombia.

³⁷ BAGLEY, Bruce, "Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major trends in the Twenty First Century", en ROSA, Renata de Melo y DOMÍNGUEZ, Carlos (ed.), *América Latina no labirinto global*, v. 2, Editora CRV, Curitiba, 2012, ps. 189-206. HAYES, Margaret, "La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la inseguridad", en PAZ, Guadalupe y ROETT, Riordan (ed.), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2003, ps. 61-84.

- Grupos separatistas y etnopolíticos: en ésta categoría parece prudente recordar que ciertos grupos reivindican enérgicamente mejores condiciones socioeconómicas y políticas para segmentos específicos de la sociedad, particularmente indígenas, campesinos y afrodescendientes. Sin embargo, no es oportuno ni pertinente criminalizar esas luchas eminentemente sociales. Igualmente, es preocupante constatar la existencia de grupos racistas y neonazis que actúan en ciertos países de la región.
- Grupos terroristas: no existe evidencia de grupos decididamente terroristas de origen sudamericano aunque ciertos individuos oriundos de la región puedan expresar simpatía y hasta militar en organizaciones terroristas extracontinentales. Sea como fuere, se divulgan persistentemente rumores sobre el uso del territorio sudamericano para realizar actos o financiar actividades de organizaciones acusadas de cometer actos terroristas en otros escenarios, sobre todo en Oriente Medio. npreocupación semejante existe en el marco de la realización de importantes eventos deportivos que se realizarán en los próximos años en territorio brasileño —por ejemplo, la Copa del Mundo de la FIFA (2014) o los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro (2016) —.

5. Exclusión social y seguridad

Las desigualdades socioeconómicas, la exclusión y los problemas de gobernabilidad democrática también generan preocupaciones de seguridad internacional. Al respecto, parece interesante recordar que, en los últimos años, los países sudamericanos experimentaron importantes avances en el desarrollo humano (véase Tabla 1) y en el crecimiento económico (véase Tabla 2). Aun así, persisten luces y sombras en el proceso de desarrollo económico, político y social. Desde el año 2000, ha habido problemas de gobernabilidad democrática (golpes, renuncias de gobernantes, tensiones cívico-militares, turbulencias sociales) en algunos países sudamericanos, especialmente en Bolivia, Ecuador, Argentina, Perú y Paraguay. El asunto es sumamente importante al recordar que el mantenimiento del régimen democrático es crucial para el futuro de la seguridad y de la defensa sudamericana, en particular, y del proceso de desarrollo humano, en general³⁸.

³⁸ OLIVEIRA, Alexandre Hamilton de, y HARGREAVES, Luiz, "Segurança hemisférica e Terrorismo (2001-2016)", en ROSA, Renata de Melo y DOMÍNGUEZ, Carlos (ed.), *América Latina no labirinto global*, v. 2, Editora CRV, Curitiba, 2012, ps. 141-188.



Tabla 1. Índice de Desarrollo Humano en América del Sur, 2012

Posición en el IDH	País	IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Educación		Ingreso (PIB per cápita ajustado)	Desigualdad (C. de Gini)
				Alfabetización adulto	Años de instrucción		
<i>Alto Desarrollo Humano</i>							
40	Chile	0,819	79,3	98,6	9,7	14.987	s.d.
45	Argentina	0,811	76,1	97,8	9,3	15.347	0,458
51	Uruguay	0,792	77,2	98,1	8,5	13.333	0.424
71	Venezuela	0,748	74,6	95,5	7,6	11.475	0,435
77	Perú	0,741	74,2	89,6	8,7	9.306	0,480
85	Brasil	0,730	73,8	90,3	7,2	10.152	0,539
89	Ecuador	0,724	75,8	91,9	7,6	7.471	0,490
91	Colombia	0,719	73,9	93,4	7,3	8.711	0,585
<i>Medio Desarrollo Humano</i>							
105	Suriname	0,684	70,8	94,7	7,2	7.327	s.d.
108	Bolivia	0,675	66,9	91,2	9,2	4.444	0,573
111	Paraguay	0,669	72,7	93,9	7,7	4.497	0,520
118	Guyana	0,636	70,2	s.d.	8,5	3.387	s.d.

*s.d.: sin datos.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano. Disponible en: www.undp.org, consultado el 20 de abril de 2013.

Tabla 2. Tasa de variación del PIB total en América del Sur (excluye a Guyana y Surinam)

País	2008	2009	2010	2011	2012*
Argentina	6,8	0,9	9,2	8,9	3,5
Bolivia	6,1	3,4	4,1	5,1	5,2
Brasil	5,2	-0,3	7,5	2,7	2,7
Chile	3,7	-1,0	6,1	6,0	4,9
Colombia	3,5	1,7	4,0	5,9	4,5
Ecuador	7,2	0,4	3,6	7,8	4,5
Guyana	2,0	3,3	4,4	5,4	4,1
Paraguay	5,8	-3,8	15,0	3,8	-1,5
Perú	9,8	0,9	8,8	6,9	5,7
Suriname	3,1	7,7	7,3	4,5	4,3
Uruguay	7,2	2,4	8,9	5,7	3,5
Venezuela	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5,0

* Proyecciones.

Fuente: CEPAL, *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe — Junio de 2012*, Santiago: Naciones Unidas, 2012, p. 49.

La pobreza extrema, la exclusión social y la desigualdad en la distribución de ingreso afectan igualmente la estabilidad, la cohesión interna y la institucionalidad³⁹. Hay que recordar que América Latina, en general, es considerada la región más desigual del mundo, y que Colombia, Brasil, Paraguay y Bolivia aún están entre los países más desiguales del continente americano. Y según la clasificación de estados fallidos de Fund for Peace, ninguno de los doce países sudamericanos está en situación de "Alerta", nueve están en situación de "Advertencia" (Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú, Guyana, Suriname, Paraguay y Brasil), tres están en situación de "Estable" (Argentina, Chile y Uruguay), y ninguno está en situación de "Sostenibilidad"⁴⁰.

Conclusiones

El legado de Westfalia está íntimamente ligado a las nociones de soberanía, territorialidad y no intervención en los asuntos internos de otros estados. En ese esquema de pensamiento y de acción, los intereses de los estados —particularmente en el campo de la política y de la seguridad— son predominantes. Ciertamente, los principios y procedimientos inspirados en el legado de Westfalia (y también en el Tratado de Madrid) se erigen como activos muy importantes en el estudio de la seguridad sudamericana en los primeros años del siglo XXI. Hay que recordar que los estados —especialmente los estados democráticos— son los únicos actores dotados de representatividad y legitimidad. Entretanto, ciertos acontecimientos y realidades macroregionales y globales recomiendan verificar y complementar el debate y las investigaciones con nuevos conceptos que permitan responder con mayor eficiencia a los desafíos emergentes.

Además, parece evidente que los estados no continuarán siendo los actores exclusivos de la seguridad sudamericana. Aunque los estados y sus fuerzas armadas sean las instituciones dotadas del mayor y más complejo poderío bélico y jurídico, y que aún reivindican el monopolio de la violencia legítima, no conseguirán mantener la paz, la estabilidad, la gobernabilidad democrática y las libertades fundamentales sin el apoyo de otros actores importantes, especialmente de la sociedad civil, de los empresarios, de las organizaciones no gubernamentales, y de la academia. Ciertos actores no estatales violentos se presentan como desafíos que generan mucha preocupación para el futuro de la seguridad sudamericana, por ejemplo el narcotráfico, los efectos del conflicto armado colombiano o el crimen organizado. Por tanto, los estados coexisten con un conjunto de otros actores dotados de una creciente capacidad para influir en la política y en la agenda de seguridad. Esa constatación evidentemente excede los parámetros westfalianos. Consecuentemente, es necesario ampliar gradualmente el enfoque de la temática más allá del modelo tradicional, esto es, construyendo una arquitectura flexible y variable de seguridad.

Sea como fuere, la agenda típicamente westfaliana continuará existiendo, incluso con importantes desafíos en el campo de la delimitación de las fronteras marítimas, de las disputas territoriales aún existentes, del fomento de medidas de confianza y transparencia, y de las misiones de paz integradas por militares sudamericanos. Los ejércitos de los doce estados sudamericanos seguirán presentes —aunque no exista probabilidad de guerra entre ellos.

³⁹ PNUD, *A democracia na América Latina*, Naciones Unidas, São Paulo, 2004.

⁴⁰ "Index of Failed States 2012", *op. cit.*



Probablemente, América del Sur continuará siendo una región gobernada por regímenes de orientación democrática, con bajos índices de gasto militar, con pocos conflictos interestatales, libre de armas de destrucción masiva, y con un número relativamente limitado de soldados —todo ello proyecciones positivas y constructivas—. En un mundo turbulento y problemático, tener una región continental que camina hacia la construcción de una comunidad de seguridad pluralista y democrática es ciertamente algo digno de elogio⁴¹.

Así, hay que insistir en que las principales percepciones de las amenazas en la región sudamericana son fundamentalmente fenómenos postwestfalianos —también denominados *intermésticos* o transnacionales— como los siguientes: el narcotráfico; la pobreza y las carencias sociales; el crimen organizado; las guerrillas y los movimientos insurgentes, particularmente en Colombia y Perú; la degradación y los desastres medioambientales; el tráfico de armas; los crímenes cibernéticos; eventuales accidentes con materiales radioactivos en las costas de la región; posibles ataques terroristas; y la cuestión de las migraciones irregulares⁴².

En síntesis, parece evidente que en los primeros años del siglo XXI es posible comprobar la tensa coexistencia de los legados de Westfalia y del Tratado de Madrid, por un lado, y de una agenda de seguridad humana, por otro. Esa coexistencia de paradigmas en tensión pone a los estados y a los pueblos sudamericanos ante ciertos dilemas y desafíos. El asunto también es de interés para la academia y de los investigadores especializados en la temática. Al final, se trata de un tema que no es de interés exclusivo de militares y diplomáticos, erigiéndose como fenómeno social, en virtud de la vinculación de la seguridad local/nacional, con la macroregional o específicamente sudamericana, y eventualmente global. ■

Bibliografía

- ARAVENA, Francisco, "Panorama da Segurança na América do Sul", en *Diplomacia, Estratégia, Política*, 1(2), 2005, ps. 53-77.
- ARON, Raymond, *Paz e Guerra entre as Nações*, Edunb, Brasília, 1986.
- BAGLEY, Bruce, "Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major trends in the Twenty First Century", en *América Latina no labirinto global*, editado por Renata de Melo Rosa y Carlos Domínguez, v. 2, Editora CRV, Curitiba, 2012, ps. 189-206.
- BITENCOURT, Luís, "The Importance of the Amazon Basin in Brazil's Evolving Security Agenda", en *Environment and security in the Amazon Basin*, editado por Joseph Tulchin y Heather A. Golding, WWICS, Washington, 2002, p. 53-74.
- BORON, Atílio, *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Ministério da Educação, Brasília, 1988.
- BULL, Hedley, *A sociedade anárquica/ Um estudo da ordem na política internacional*, Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, y Edunb e Ipri, Brasília, 2002.
- BUZAN, Barry, y HANSEN, Lene, *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*, Editora Unesp, São Paulo São Paulo, 2012.

⁴¹ OLIVEIRA, Eliézer (ed.), *Segurança e defesa nacional/Da cooperação à cooperação regional*, Fundação Memorial, São Paulo, 2007.

⁴² ARAVENA, Francisco, "Panorama da Segurança na América do Sul", en *Diplomacia, Estratégia, Política*, 1(2), 2005, ps. 53-77.

- CARVALHO, Leonardo *et. al.* (ed.), *Segurança e defesa na América Latina*, Juruá, Curitiba, 2009.
- CECEÑA, Ana Esther, y SADER, Emir (ed.), *A guerra infinita/Hegemonia e terror mundial*, Vozes, Petrópolis, 2002.
- CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago, 2002.
- CEPIK, Marco, y RAMÍREZ, Socorro (ed.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña/Primeras aproximaciones*, Fescol/Iepri/Ufrgs, Bogotá, 2004.
- CHOMSKY, Noam, *Estados canallas/ El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- CLAUSEWITZ, Carl von, *Da Guerra*, Martins Fontes, São Paulo, 1996.
- COX, Robert, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- CROSSMAN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- DAVID, Charles-Philippe, *A Guerra e a Paz/ Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*, Instituto Piaget, Lisboa, 2001.
- DINIZ, Eugenio, "O Brasil e as operações de paz", en *Relações Internacionais do Brasil/Temas e agendas*, editado por Henrique Altemani y Antônio Carlos Lessa, v. 2, Saraiva, São Paulo, 2006, ps. 303-337.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Flacso, Santiago, 1998.
- DUARTE VILLA, Rafael, y KALIL, Suzeley (ed.), *Ensaio Latino-americanos de Política Internacional*, Hucitec, São Paulo, 2007.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Todo Império Perecerá/ Teoria das Relações Internacionais*, Edunb, Brasília, 2000.
- FIOTT, Daniel *et. al.* (ed.), *Operationalizing the Responsibility to Protect*, The Madariaga College of Europe Foundation, Bruselas, 2012.
- FUND FOR PEACE, "Index of Failed States 2012", 2012: www.fundforpeace.org [Consultado el 20 de diciembre de 2012].
- GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurélio (ed.), *Comparando a Defesa Sul-americana*, Editora UFPE, Recife, 2011.
- GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurélio (ed.), *Segurança e Governança nas Américas*, Ed. do Autor, Olinda, 2009.
- GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurélio, y WANDERLEY, Leonardo, "Política de defesa no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas", en *América Latina no labirinto global*, editado por Renata de Melo Rosa y Carlos Domínguez, v. 1, Editora CRV, Curitiba, 2011, ps. 33-49.
- HAYES, Margaret, "La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la inseguridad", en *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, editado por Guadalupe Paz y Riordan Roett, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2003, ps. 61-84.
- HELD, David, *et. al.*, *Global Transformations/ Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford, 1999.
- HERSHBERG, Eric, y ROSEN, Fred (ed.), *Latin America after Neoliberalism/Turning the tide in the 21st Century?*, The New Press, Nueva York, 2006.
- KEEGAN, John, *Uma história da guerra*, Companhia das Letras, São Paulo, 2006.
- KIRCHNER, Emil y SPERLING, James (ed.), *National Security Cultures: Patterns of Global Governance*, Routledge, Londres, 2010.
- KIRCHNER, Emil y SPERLING, James (ed.), *Global Security Governance*, Routledge, Londres, 2008.
- KLARE, Michael, *Resource Wars/ The new landscape of global conflict*, Henry Holt, Nueva York, 2001.
- KRASNER, Stephen, *Soberanía/ Hipocresía organizada*, Paidós, Barcelona, 2001.
- LAFER, Celso, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, Perspectiva, São Paulo, 2004.
- MEDEIROS, Marcelo *et. al.* (ed.), *Clássicos das Relações Internacionais*, Hucitec, São Paulo, 2010.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *Brasil, Argentina e Estados Unidos/Conflito e integração na América do Sul/Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003*, Revan, Rio de Janeiro, 2003.



- MORGENTHAU, Hans, *Política entre as Nações*, Edunb, Brasília, 2003.
- NAÍM, Moisés, *Ilícito/ O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*, Zahar, Rio de Janeiro, 2006.
- OLIVEIRA, Alexandre Hamilton de, y HARGREAVES, Luiz, "Segurança hemisférica e Terrorismo (2001-2016)", en *América Latina no labirinto global*, editado por Renata de Melo Rosa y Carlos Domínguez, v. 2, Editora CRV, Curitiba, 2012, ps. 141-188.
- OLIVEIRA, Eliézer (ed.), *Segurança e defesa nacional/Da cooperação à cooperação regional*, Fundação Memorial, São Paulo, 2007.
- OSIANDER, Andreas, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth", en *International Organization*, 55(2), 2001, ps. 251-287.
- PAGLIARI, Graciela, *O Brasil e a segurança na América do Sul*, Juruá, Curitiba, 2009.
- PAMPLONA, Marco A., y DOYLE, Don H. (ed.), *Nacionalismo no novo mundo/ A formação dos Estados-nação no século XIX*, Record, Rio de Janeiro, 2008.
- PNUD, *A democracia na América Latina*, Naciones Unidas, São Paulo, 2004.
- RENOUVIN, Pierre, y DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- RODRIGUES, Simone Martins, *Segurança internacional e Direitos humanos/ A prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria*, Renovar, Rio de Janeiro, 2000.
- TULCHIN, Joseph, et. al. (ed.), *El Rompecabezas/ Confrontando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2005.
- TULCHIN, Joseph, et. al. (ed.), *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, The Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1998.
- TULCHIN, Joseph, y RUTHENBURG, Meg (ed.), *Toward a Society under Law/Citizens and Their Police in Latin America*, WWICS, Washington, 2006.
- VAN CREVELD, Martin, *Ascensão e declínio do Estado*, Martins Fontes, São Paulo, 2004.
- VAZQUEZ, J. A. (ed.), *Relaciones Internacionales/ El pensamiento de los Clásicos*, Limusa, México, 2005.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *O declínio do poder americano*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2004.
- WALTZ, Kenneth, *O homem, o Estado e a Guerra/ Uma análise teórica*, Martins Fontes, São Paulo, 2004.
- WALTZER, Michael, *Guerras justas e injustas*, Paidós, Buenos Aires, 2001.
- WATSON, Adam, *A evolução da sociedade/ Uma análise histórica comparativa*, Edunb, Brasília, 2004.
- WIGHT, Martin, *A política do poder*, Edunb, Brasília, 1985.
- WILLIAMS, Phil, "Violent Non-States Actors and National and International ", ETH, Zurich, 2008: www.humansecuritygateway.com [Consultado el 20 de diciembre de 2012].
- ZACHER, Mark W., "Os pilares em ruína do templo de Vesfália: implicações para a governança e a ordem internacional", en *Governança sem governo/ Ordem e transformação na política mundial*, editado por James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, Edunb, Brasília e Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, 2000, ps. 83-141.

RELACIONES INTERNACIONALES

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

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

