

EL ESTADO DE SEGURIDAD Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

JORGE CARVAJAL
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

Resumen

El presente texto es un artículo de reflexión que tiene como objetivo establecer las políticas desarrolladas en Occidente, principalmente por los Estados Unidos, en la lucha contra el terrorismo global; en particular, se analizan las nuevas dinámicas de las relaciones internacionales, recurriendo a un trabajo interdisciplinario que utiliza fuentes documentales y análisis de contexto. El tema también refiere las tensiones de la política internacional, sobre todo las de Estados Unidos con el sistema multilateral.

La investigación se desarrolló en el marco de la línea Derecho, Sociedad y Globalización, de la Universidad Católica y el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios (ILAE), y en ella participó como asistente investigativo el politólogo Andrés Felipe Ortega Gómez, miembro del grupo *Seguridad y Defensa*, de la Universidad Nacional de Colombia.

Palabras clave: seguridad, terrorismo, guerra, hiperpoder, sistema multilateral.

El autor: Docente universitario, investigador del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios (ILAE); doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas; máster en Estudios Políticos, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI-UN); abogado de la Universidad Nacional y licenciado en Ciencias Sociales.

Recibido: 2 de agosto de 2010; *evaluado:* 15 de septiembre de 2010; *aceptado:* 11 de noviembre de 2010.

THE STATE OF SECURITY AND INTERNATIONAL POLICY

JORGE CARVAJAL
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

Abstract

This text is an article of reflection that aims to establish the policies developed by the West, mainly by the United States in the fight against global terrorism, in particular, will work the new dynamics of international relations. For the development of the article uses an interdisciplinary analysis using documentary sources and context analysis. The research problem is to establish the tensions between international politics in particular the North American and the multilateral system.

Keywords: security, terrorism, war, hyperpower, multilateral system.

The autor: University teacher, researcher at the Instituto Latinoamericano de Altos Estudios-ILAE-PhD in Sociology of Law and Political Institutions, Magister in Political Studies at the Institute of Political Studies and International Relations IEPRI-A, Advocate of the National University and Bachelor of Social Science.

Received: August 2, 2010; *evaluated:* September 15, 2010, *accepted:* November 11, 2010.

Introducción

La última década del siglo XX se caracterizó por la pretendida universalización del discurso de la democracia liberal, la igualdad, y del Estado constitucional de derecho, liderado por Estados Unidos. Sin embargo, estos postulados no se acompañaron de un componente social, ya que el modelo económico ha traído como consecuencia una exclusión social de carácter estructural, que se refleja en una inseguridad tanto económica como ontológica, y que es acompañada por el incremento del individualismo, el consumo masivo y el hedonismo.

[...] es un mundo donde las fuerzas del mercado que transformaron las fuerzas de producción y consumo han desafiado implacablemente nuestras nociones de seguridad material y valores no cuestionados. Tanto unos como otros han sido reemplazados por un mundo de riesgo e incertidumbre de opciones individuales y pluralismo; de una precariedad profundamente arraigada, tanto económica como ontológicamente.¹

Con la implementación del modelo neoliberal se dejó atrás el del Estado benefactor intervencionista, que propendía por el pleno empleo, la redistribución de la riqueza y la mayor inclusión política. En lo social la inseguridad ha sido creciente, esto gracias a la precariedad de los contratos laborales, la inestabilidad en los ingresos y el crecimiento constante del desempleo.

A la sensación de inseguridad material se sumó la inseguridad personal, que vino acompañada del incremento de la delincuencia urbana, la cual afecta los bienes y la vida de las personas; concomitante con esto, irrumpió el terrorismo como eje del discurso político. Esta situación ha sido hábilmente manipulada por los políticos, que se aprovechan de este estado de incertidumbre para promover políticas de prevención o represión que van en contravía de los derechos humanos, de las libertades de los pueblos y de las personas.

Muchas de estas medidas han sido lideradas por los Estados Unidos, debilitando el sistema multilateral desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial. En particular los conceptos “guerra preventiva” y “pax americana” se han constituido como medios para atacar militarmente a cualquier país a partir de unos

¹ YOUNG, Jock. *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2003. p. 9.

criterios imprecisos que tienen que ver con la peligrosidad de un país o grupo, la democracia o la libertad.

El concepto de peligrosidad ha sido asumido a su vez por otros países de Occidente, situación que pone en tensión principios y valores que se habían construido al terminar la Segunda Guerra Mundial, liderados por la Organización de Naciones Unidas.

En este acápite nos centraremos en los temas de la seguridad y el terrorismo relacionados con las dinámicas internacionales, la guerra preventiva y las Naciones Unidas, elementos constitutivos del actual discurso que permea el accionar político.

Estados Unidos afirma que el terrorismo es el nuevo actor que debe ser combatido, y para ello se asume como herramienta una política militar más represiva y de guerra preventiva. Esto ha motivado, de una parte, que el discurso internacional reciente promueva la utilización de cualquier medio para combatir al enemigo y, de otra, que la idea de seguridad comience a prevalecer sobre el sentido de libertad, enfrentando directrices de organizaciones de derecho internacional. El debate de fondo es la continuidad del modelo garantista y el respeto a los acuerdos multilaterales, o la implementación permanente del modelo de seguridad, liderado por aquella potencia.

La seguridad y el hiperpoder de los Estados Unidos

Luego de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), los Estados Unidos se han constituido como un hiperpoder en materias militar, política, tecnológica, jurídica y económica. Desde esta situación ha pretendido imponer en el planeta su agenda moral y política, situación que promueve a partir de una estructura compleja de promoción de ideología por los medios de comunicación, la cooptación de cerebros (brain brain), los llamados tanques de pensamiento (think tanks), y la cooperación internacional o por medio de la fuerza.²

² WACQUANT, Loïc. "Un acontecimiento catalizador: post scriptum a propósito del 11 de septiembre". En: Repensar los Estados Unidos. Para una sociología del hiperpoder. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 8. BOURDIEU, Pierre. "Dos imperialismos de lo universal". En: Repensar los Estados Unidos. Para una sociología del hiperpoder. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 13.

La política impositiva estadounidense se incrementó a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, pues esta situación ya se presentaba, de tal manera que la guerra no es más que una especie de catalizador que le ha dado continuidad a su modelo económico, a la exclusión social, a la represión, a la dificultad para acceder al trabajo y la seguridad social; a la estigmatización de algunos grupos sociales, en particular los inmigrantes, los negros y los pobres.³

Ahora bien, hasta el 11 de septiembre de 2001 las medidas que se habían desarrollado para combatir el terrorismo en el ámbito internacional, por lo menos en el discurso, se encaminaban principalmente a la cooperación judicial y policial, por lo que generalmente se proponía fortalecer los sistemas de intercambio de información y de inteligencia y atacar puntos centrales de las organizaciones criminales y, en especial, sus fuentes de financiación. En este esquema no se ponían en cuestión los límites que el sistema de Naciones Unidas había establecido para los países, ni el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos.

Luego de los atentados ocurridos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 se dio un giro estratégico: Estados Unidos comenzó a promover un discurso orientado hacia la seguridad pública y nacional, y una respuesta de corte militar para enfrentar el terrorismo, que denominó guerra preventiva. Así mismo, se establecieron medidas como la Patriot Act, que restringen los derechos fundamentales, contrariando los tratados internacionales de derechos humanos. Medidas similares han sido adoptadas por varios Estados de Europa y América Latina, pero el uso indiscriminado de éstas ha llevado al abuso del poder y a prácticas contrarias a los principios del Estado constitucional.

Muchas veces las medidas adoptadas para combatir el terrorismo también son aplicadas para restringir las libertades públicas, para enfrentar a la oposición política o social y, en algunos casos, para promover situaciones de discriminación, particularmente contra los inmigrantes, en un contexto donde el incremento de la xenofobia se ampara en la defensa de la identidad cultural. En Estados Unidos la estigmatización de la población negra y en Europa la xenofobia han contribuido a señalar a los inmigrantes como los causantes de la inseguridad social, y en consecuencia, sobre ellos ha recaído el sistema punitivo, lo que se hace evidente con el incremento considerable de estos sectores de la sociedad en el sistema carcelario.

³ WACQUANT, Loïc. *Ibid.*

Dicho proceso de estigmatización de los grupos sociales de raza negra, inmigrantes y opositores, se agudizó con los atentados a las Torres Gemelas en el 2001. Después de esa fecha —señala Andreu-Guzmán—, en numerosos países las condiciones de algunas comunidades se debilitaron y con frecuencia se han enfrentado con nuevas dificultades o se han visto afectadas por medidas tomadas al amparo de la lucha antiterrorista; defensores de derechos humanos, inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, miembros de minorías religiosas y étnicas, militantes políticos y periodistas, pertenecen a estas categorías de grupos (Andreu-Guzmán, 2003:17). La emergencia del “terrorismo” (con lo difuso de su definición) como la nueva amenaza global, ha abierto la puerta a una nueva lógica de seguridad que ha hecho énfasis en medidas de índole represiva. Como lo expresa Vivanco, “los actos de terrorismo del 11 de septiembre han dejado a una abrumadora mayoría de estadounidenses clamando mano dura contra los autores de estos salvajes crímenes (léase, carta blanca para el uso de la fuerza militar)”⁴.

Muchos países han terminado por emular a los Estados Unidos y aplicar el modelo de la seguridad y de la prevención, por encima del modelo garantista. La nueva política de seguridad tiene las siguientes características: en primer lugar, intensifica el control social por parte del Estado al aumentar las normas represivas y las funciones de vigilancia; segundo, profundiza la injerencia de los organismos de seguridad del Estado en la sociedad valiéndose de medidas preventivas para controlar situaciones de riesgo;⁵ tercero, limita la acción de la Administración de Justicia y en algunos lugares promueve la creación de Cortes especiales o tribunales militares de justicia, medida que afecta la separación de los poderes;⁶ cuarto, restringe el Estado de derecho, particularmente con el debilitamiento del sistema garantista y el derecho de defensa, al señalar excepciones al hábeas corpus o impedir la defensa técnica; y finalmente, en él prevalece la acción militar y represiva sobre la investigativa.

⁴ VIVANCO, José Miguel. “El éxito de la operación libertad duradera (ex-justicia infinita) dependerá de la capacidad de Estados Unidos de no repetir los errores del pasado”. En: ROJAS ARAVENA, Francisco (ed). Terrorismo de Alcance Global: Impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe. Nueva Serie FLACSO. Santiago de Chile: FLACSO-Chile-Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, 2003, pp. 93-97.

⁵ El aumento de normas de control y medidas preventivas es la base de la política de seguridad del Estado español con la creación de la ley orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana (LOPSC).

⁶ Este caso se presenta en Egipto. Ver “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Egipto”, documento de las Naciones Unidas CCPR-CO-76-EGY.

Otro de los aspectos de mayor relevancia en el actual modelo de seguridad tiene que ver con la puesta en marcha de medidas preventivas, que adquieren con el paso del tiempo mayor importancia en el ejercicio del control social, por encima de los sistemas de sanción desarrollados por el derecho penal tradicional. En el modelo anterior, para llegar a ser castigado, el presunto infractor era sometido a un proceso caracterizado por la existencia de principios que garantizaban su transparencia. En cambio, el modelo de seguridad desarrolla nuevas medidas que se van a unir a las formas tradicionales de intervención arbitraria; se aumenta la vigilancia y el control en asuntos como el tratamiento de datos con carácter personal, las medidas de injerencia en la vida privada, la detención preventiva, el monitoreo con cámaras, la extradición y la guerra preventiva.

Uno de los pilares del modelo de seguridad es la implantación de medidas de prevención y el aumento de penas por delitos leves a partir de situaciones que el Estado considera de riesgo para la sociedad. Bajo este modelo, se da mayor autonomía a los cuerpos de policía o a los organismos de investigación judicial y de seguridad. Esta autonomía desemboca en el desconocimiento de los derechos, de las libertades y de las garantías fundamentales de los ciudadanos. Lo anterior sucede de manera impune, porque las medidas de corte preventivo no llegan a la judicialización, con lo cual se evita el control del juez, quien es el encargado de aplicar las medidas garantistas. Al limitar o suprimir el papel del juez y la independencia judicial se limita el Estado de derecho, ya que principios como el derecho de defensa, la legalidad de los delitos y las penas, la doble instancia, la no retroactividad de la ley y la prohibición de analogía, no son tenidos en consideración.

La política internacional también ha venido implementando esta dinámica; dicho modelo ha sido desarrollado por los Estados Unidos y hace parte de su accionar en la política exterior, en particular en la forma como ahora asume las nuevas formas de confrontación.

Estados Unidos y la posguerra fría

En el marco actual de la posguerra fría la lucha dejó de configurarse bajo el enfrentamiento de dos modelos (comunista y capitalista), situación que para algunos analistas políticos no era otra cosa que la pretensión de universalizar, por Estados Unidos o por la antigua Unión Soviética, un pensamiento hegemónico, sin tener en cuenta otras opciones.

La caída de la Unión Soviética abrió las posibilidades de nuevos conflictos que a la luz del bipolarismo habían pasado desapercibidos: los movimientos nacionalistas de todo el mundo cuestionaron el modelo político y económico de Occidente, que con la globalización alcanzó matices nunca antes observados. Los movimientos radicales y fundamentalistas (en su mayor caso apegados a cuestiones religiosas y nacionales) han cambiado la lógica de la política actual; en términos de Fernando Vallespín, “el fin de la guerra fría, lejos de significar el triunfo de los dos modelos políticos en conflicto, lo que ha hecho en realidad es ‘resucitar’ el problema del modelo”.⁷

Las primeras manifestaciones de las nuevas formas de confrontación se manifestaron en la guerra de los Balcanes, conflicto que estalló en 1991 y que develó cuestiones étnicas y religiosas.

Sin embargo, el ataque del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York fue el hecho que marcó el precedente de un nuevo modelo de política en el que se resaltan el nuevo marco de las relaciones internacionales y los cambios en la guerra que este modelo implica.

En efecto, la política exterior estadounidense se ha basado siempre en tres importantes principios: la libertad, la democracia y la seguridad nacional, configurando lo que se conoce como “el destino manifiesto”, entendido como el destino que tiene Estados Unidos de guiar el rumbo de la humanidad, “basado en la creencia de que la modernización, la occidentalización y la americanización son beneficios absolutos e íntegramente relacionados, factores necesarios para el establecimiento de un orden justo en la sociedad”.⁸

En orden a lo anterior, Estados se dispuso a intervenir en la configuración del mundo, generando un choque con el islam, pues su “pretensión universalista lo lleva a tratar de imponer sus valores al resto del planeta, a mantener su superioridad económica y militar y a intervenir en los conflictos del mundo musulmán, generando enorme resentimiento”.⁹ Para esta dinámica buscó amigos y aliados que desestabilizaron aún más la región, dando origen a nuevas fide-

⁷ VALLESPÍN, Fernando. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus, 2000. p. 7.

⁸ PFAFF, William. “El resurgimiento del destino manifiesto”. *Política Exterior*, vol. XVI, núm. 86 (marzo-abril 2002). p. 58.

⁹ HEINE, Jorge. “¿Choque, fin u otro Chernobyl?”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 136, núm. 45 (octubre-diciembre 2001).

lidades y fundamentalismos que en la actualidad lo que intentan es distanciar la presencia de Occidente en su civilización.

El fuerte enfrentamiento de los valores se enmarca en el proceso de determinar si los valores de Occidente pueden llegar a ser universales o, por el contrario, sólo hacen parte de una entidad geopolítica determinada, en un proceso que a la luz del análisis de Vallespín resulta factible bajo la lógica de la globalización: “Se predica global algo que realmente es regional, como el modelo de capitalismo neoliberal; pero lo mismo podría decirse de la democracia o los derechos humanos, supuestamente universales o universalizables, pero derivados de la filosofía europea de la Ilustración”.¹⁰

La tensión mundial que se presenta por la pretensión de Occidente de imponer su modelo de sociedad al Sur y al Oriente, viene generando importantes conflictos. La discusión se plantea en estos términos: ¿es posible universalizar las prácticas democráticas, capitalistas, que caracterizan a Occidente, en sociedades tribales o en aquellas cuyos ordenamientos jurídicos y políticos se basan en la religión, o cuyo ordenamiento social no permite el reconocimiento de la igualdad ante la ley o socialmente?

El conflicto es claro, y sin embargo Occidente no parece estar decidido a perderlo; la lucha contra el terrorismo de la administración George Bush (2000-2008) tuvo como gran proyecto, no sólo la pretendida seguridad, sino la instauración de democracias liberales y economías de mercado en todo el mundo como modelo político a seguir.

La posguerra fría comparte con su antecesora (la guerra fría) la lucha de modelos; sin embargo, su configuración es distinta: se pasó de un mundo claramente definido bajo dos bloques (Estados Unidos contra la Unión Soviética) a un planeta pluralizado, donde en tal o cual continente puede existir una amenaza o un factor desestabilizante para el sistema; la bandera de lucha dejó de ser un modelo político-ideológico y económico, y pasó a otro que interpone el fundamentalismo religioso o nacionalista, pone en duda todo un proceso histórico asociado a Occidente y exige una concepción distinta de trato a los problemas (más allá de los procedimientos implantados por las instituciones multilaterales), que incluye también nuevas prácticas de guerra.

¹⁰ VALLESPÍN, Fernando. *Ibid.* p. 49.

John Gray se encarga de mostrar la metamorfosis de la guerra. En primer lugar, afirma que el monopolio de la violencia dejó de ser atribución del Estado y a cambio aparecen nuevos actores que luchan o cuestionan el monopolio de la fuerza, como milicias, mercenarios, bandas de criminales, situación denominada guerra asimétrica.¹¹

Una parte de la guerra fría se había caracterizado por los conflictos geopolíticos en los Estados satélites o en aquellos de influencia para uno u otro bloque; así, Cuba, Vietnam, Corea, Asia Central, fueron escenarios que a pesar de sostener luchas basadas en el capitalismo/comunismo o anticolonialismo, contaron siempre con el apoyo o la intervención de Estados Unidos o de la Unión Soviética, con prácticas de guerra convencional tales como la movilización de tropas, el uso de armamento pesado o la guerra de guerrillas.

Además siempre estuvo latente la posibilidad de una guerra nuclear, siendo ésta la cúspide del conflicto de los bloques, sin contar con la existencia de tratados de seguridad para cada uno de los países, ya fuera la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para Occidente (entendiendo éste como Estados Unidos y Europa Occidental) o el Pacto de Varsovia para la Unión Soviética; inclusive, a pesar de la marca ideológica de los conflictos, eran conflictos entre, por y con naciones.

A diferencia de ello, la posguerra fría niega estas consideraciones: existe la intervención directa de Occidente (de Estados Unidos, principalmente, como hiperpoder) en los conflictos mundiales; la guerra incluye cada vez más potencial tecnológico que movilización de hombres, pues no sólo implica una mayor efectividad y precisión, sino que sus costos políticos y económicos son menores que la puesta en marcha de grandes ejércitos; y la lucha ya no incluye el potencial nuclear en sí, sino que ahora recae en las armas de destrucción masiva, entendidas como armas químicas y biológicas, que tienen ventaja en su capacidad de daño a gran escala y su fácil acceso.

Otro factor de esta nueva modalidad de conflicto consiste en que la guerra ya no sólo es entre naciones y bajo prácticas convencionales, sino que puede ser hecha por organizaciones que tienen en el terrorismo su mejor arma, y que además gozan de influencia inmediata en la conciencia de las personas,

¹¹ GRAY, John. *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*. Barcelona: Paidós, 2004. p. 105.

como lo constituye el ataque contra las Torres Gemelas (Gray, 2004, p. 109). El terrorismo difiere mucho, como medio de violencia, de la lucha insurgente realmente característica de la guerra fría, como lo demuestran las revoluciones comunistas de Cuba, Vietnam y Corea; a diferencia suya, el terrorismo no está circunscrito a un territorio, sino que más bien es transnacional.

Las organizaciones multilaterales y lucha contra el terrorismo

Diversas organizaciones de ámbito mundial, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), y de orden regional como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Consejo de Seguridad de la Unión Europea y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), entre otras, han asumido o promovido medidas para enfrentar el terrorismo.

Si bien es cierto que todo Estado tiene el derecho de crear medidas de excepción para combatir el terrorismo, éstas deben estar en concordancia con los principios del Estado de derecho, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La ONU ha sido enfática en señalar los límites del Estado para combatir el terrorismo, pero también ha acordado herramientas para dotar a los países miembros de estrategias para atacarlo y prevenirlo. La principal medida ha sido la resolución 1373 de 2001, del Consejo de Seguridad.

Dicha resolución está orientada a la creación de disposiciones dirigidas a golpear las fuentes de financiación del terrorismo y el aprobar una normatividad que lo tipifique. Además, prohíbe a los Estados miembros apoyar a personas o entidades que estén implicadas en acciones terroristas. Se hace especial énfasis en el desarrollo de medidas de cooperación en materia de asistencia, ayuda judicial, administrativa y policial e intercambio de información, así como en la obligación de denegar el asilo a quienes financien o cometan actos terroristas.¹² Sin embargo, esta resolución tiene grandes vacíos. Uno de los principales es la ausencia de una definición clara sobre el concepto “terrorismo”, por lo cual muchas naciones tipifican actos lícitos o legítimos como actos terroristas, criminalizando con ello la protesta social o limitando el ejercicio normal de la oposición. De igual manera, bajo el amparo de esta medida Estados Unidos

¹² ANDREU-GUZMÁN, Federico. *Terrorismo y derechos humanos: nuevos retos y viejos peligros*. Germany: International Commission of Jurists, 2003. p. 192.

atacó a Afganistán, so pretexto de que ese país protegía a terroristas; acción que trajo consigo la adopción de la llamada «legítima defensa preventiva», con la cual cualquier país se puede arrojar el derecho de atacar a otro sobre el supuesto de estar en riesgo su seguridad.

En efecto, uno de los aspectos que más preocupa en todo este proceso es la difícil definición de terrorismo o de apoyo a él. La mayoría de los Estados tipifican este concepto sin mucha precisión, lo cual abre el camino al ejercicio de actos arbitrarios por parte de los gobiernos. Al estar apoyados en un concepto abierto, las medidas adoptadas por los Estados tienden a restringir los derechos civiles y políticos, y en ocasiones pueden estar dirigidas contra comunidades en resistencia o grupos de oposición, lo que a la postre conduce a debilitar los principios fundadores del Estado democrático de derecho. Con el fin de controlar las medidas arbitrarias, en diciembre del 2002 las Naciones Unidas adoptaron la resolución 57-219, de “Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, en la que se hizo un llamado al respeto de estos derechos y de las libertades individuales, características del Estado de derecho. Incluso, en respuesta al terrorismo, o al temor al terrorismo, la resolución señala que las medidas que se tomen deben estar en armonía con todo el sistema internacional de los derechos, del derecho de los refugiados, del derecho internacional humanitario y, en particular, con el artículo 4o del Pacto Internacional de los Derechos Humanos, que establece una protección especial a un grupo de derechos que no pueden ser derogables ni limitados, ni siquiera en una situación de excepción. Nos referimos a principios como la legalidad en materia penal; la libertad de pensamiento, de conciencia y de opinión, y la prohibición de la tortura y la esclavitud. En la resolución 57-219, la ONU compromete al secretario de la organización y al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a realizar informes periódicos que den cuenta de su aplicación y cumplimiento.

Otras instancias han tomado similares determinaciones. Así, el Consejo de la Unión Europea, en junio de 2002, adoptó la Decisión-marco del Consejo sobre la Lucha Contra el Terrorismo. En esta disposición se instituyen dos conceptos importantes: «infracción terrorista» y «grupo terrorista». La infracción terrorista es definida de la siguiente forma:

[...] actos intencionados tipificados como delitos según los respectivos derechos nacionales que, por su naturaleza o por su contexto, puedan lesionar

gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.¹³

La misma decisión tipifica como “grupo terrorista” a la “organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo”.¹⁴

No sólo la Unión Europea se preocupó por generar nuevos marcos normativos en la lucha contra el terrorismo, producto de los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos; también en otras regiones del mundo se expidieron numerosas disposiciones con el fin de adoptar medidas de protección contra el terrorismo.

Y a pesar de los esfuerzos de las diferentes instituciones de orden multilateral por evitar los abusos en las medidas que se toman en la lucha contra el terrorismo y por mantener como límite el marco internacional de los derechos humanos, Estados Unidos ha persistido en construir su propia agenda, articulada en torno a tres aspectos: el primero, la idea de que tiene el deber moral de liderar la cruzada mundial de lucha contra el terrorismo; segundo, la consideración de que la lucha contra el terrorismo es un problema prioritariamente de orden nacional y no multilateral; por último, la promoción de medidas militares de orden preventivo más que de cooperación en información y apoyo de la investigación.¹⁵ Este modelo desconoce o debilita instancias de orden multilateral como la ONU y coloca en un plano secundario el discurso de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En términos generales, el modelo de seguridad adaptado por Estados Unidos so pretexto de combatir el terrorismo, se impone como modelo hegemónico a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y comienza a ser asumido por otros países. El principal reparo que se hace al modelo de seguridad es su

¹³ Artículo 1o de la Decisión-marco del Consejo de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, 2002.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ MANTILLA, Silvia et al. “La nueva doctrina de seguridad de Bush y sus implicaciones en la región andina”. En: *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*. Bogotá: Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005. p. 9.

primacía sobre las garantías y los derechos humanos, con lo cual se aumenta el poder del Estado y en particular de los gobiernos de turno. También se reprocha la vaguedad de las definiciones de terrorismo, lo que permite su uso arbitrario por parte de los Estados; y en particular, resulta preocupante la instrumentalización legal de este concepto contra los movimientos sociales y políticos de oposición. De ahí la necesidad de que las normas que se expidan para combatir el terrorismo se sometan a los principios y pactos internacionales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como a los principios del derecho penal y al control jurisdiccional. Una de las acciones que más preocupa es la noción de guerra preventiva, la cual deja a la discrecionalidad de Estados Unidos la decisión de ejecutar acciones militares contra aquellos que considere como enemigos o potenciales amenazas a su país.

El hiperpoder de los Estados Unidos y la guerra preventiva

En las relaciones internacionales el dispositivo de la seguridad y la figura del terrorista¹⁶ han servido como excusa para la expansión global de los intereses de las élites de Occidente, tarea que ha sido liderada por Estados Unidos. En este orden de ideas, y de la misma manera como se aplica dentro de las naciones, las relaciones de Estados Unidos con los demás países pasan por ampliar sus atribuciones hasta situarlas por encima de las instituciones internacionales, en este caso de derecho internacional como la ONU, creada para conservar la paz mundial, por medio de un sistema de seguridad colectiva, el Consejo de Seguridad, que busca disuadir a los Estados al uso de la fuerza.

La dinámica política concomitante con el modelo económico neoliberal señala la presencia de una excepcionalidad de los Estados que ha generado, en un sistema totalitario, “un totalitarismo sin Estado totalitario”.¹⁷ Según la tesis de Agamben:

¹⁶ Aunque nuestra tesis plantea que es en la figura de la seguridad donde se sustenta el modelo de excepción y de hiperpoder, otros autores señalan que es en la del terrorismo, situación que a nuestro modo de ver no genera contradicción, sino que complementa nuestra postura; creemos que la figura del terrorista se utiliza de igual manera que la del negro, el pobre o el inmigrante, para causar temor en la sociedad. Sobre el terrorista señala Rodríguez: “La figura del terrorista se ha puesto en el centro del debate público y todo indica que estará allí por mucho tiempo. No sólo la seguridad interior, sino también la seguridad global, se ha rediseñado a partir del terrorismo. El terrorismo se ha convertido en una suerte de comodín por cuanto los Estados pueden cargar todo lo que deseen a la cuenta de los terroristas, y como éstos casi nunca tienen la posibilidad de responder a las imputaciones que se les formula desde las agencias estatales, los Estados van avanzando sobre las conquistas sociales fundamentales” (Rodríguez, 2007:77).

¹⁷ BAUMAN, Bauman. *La sociedad sitiada*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 273.

El totalitarismo moderno puede ser definido, en este sentido, como la instauración, a través del estado de excepción, de una guerra civil legal, que permite la eliminación física, no sólo de los adversarios políticos, sino de categorías enteras de ciudadanos que por cualquier razón resultan no integrables en el sistema político. Desde entonces, de la creación voluntaria de un estado de emergencia permanente (aunque no declarado en sentido técnico) devino una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos así llamados democráticos.¹⁸

En el mundo la excepcionalidad se manifiesta en la idea de “guerra preventiva”, término vinculado al de “pax americana”, categorías desde las cuales Estados Unidos se ha arrogado una serie de atribuciones extralegales, arrinconando todo el modelo multilateral y las reglas del derecho internacional y el derecho internacional humanitario, construidas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, generando una ruptura, tanto en lo jurídico, como en lo político.¹⁹

A partir de los atentados en Nueva York se aceleró la pretensión del hiperpoder de no tener barreras que limiten sus intereses. Una de sus manifestaciones se refleja en lo que podría denominarse como una “metamorfosis de la guerra”, la “guerra preventiva”, que pone de relieve los presupuestos que han cambiado para el Estado-nación occidental desde aquel momento, con el consiguiente nuevo discurso que introdujo en la política de defensa interna y externa, que comienza particularmente en Estados Unidos y se hace extensivo por tanto a su esfera de influencia, con el fin de no permitir que su aparente hegemonía pierda vigencia y con ella también los valores de libertad y democracia que rigen el gobierno internacional; pero esta política va a estar acompañada por la ampliación de la violencia de Estado.

Esta violencia de Estado, aunque se sustente en principios y valores que en apariencia propenden por defender la libertad y la democracia, esconden otros

¹⁸ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2004. p. 25. Opinión compartida por diversos analistas: CALVEIRO, Pilar. “La centralidad de la guerra y lo concentracionario en la reorganización global del poder”. En: *Políticas de terror. Las formas del terrorismo de Estado en la globalización*. Buenos Aires: Ad-Hoc. CIAJ, 2007. p. 45. RODRÍGUEZ, Esteban. “Estado del miedo. El terrorismo como nuevo rudimento legitimador del Estado de malestar”. En: *Políticas de terror. Las formas del terrorismo de Estado en la globalización*. Buenos Aires: Ad-Hoc. CIAJ, 2007. p. 87-88.

¹⁹ CARO, Octavio. “La doctrina Bush de la guerra preventiva: ¿evolución del ius ad bellum o vuelta al Medioevo?”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, núm. 105, 2006. p. 399-429. CALVEIRO, Pilar. *Ibid.* p. 46.

intereses relacionados con el poder y el modelo económico, de forma tal que por medio de la guerra se buscará preservar el orden capitalista.²⁰

La guerra preventiva implicó un cambio radical en el concepto de la guerra por lo menos entre Estados y en el papel de los organismos multilaterales. Desde que se fundó la ONU la única manera de que se admitiera una guerra entre Estados era mediante la figura de la “legítima defensa”, pues implicaba un ataque efectivo o existiera la existencia de fuertes evidencias de que éste se fuera a presentar. Dicha “legítima defensa” contaba con un control de las Naciones Unidas, en particular por parte de su Consejo de Seguridad. De acuerdo al artículo 51 de la Carta de la ONU:

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.²¹

Existe una serie de criterios doctrinarios con los cuales se permite establecer el ejercicio de la legítima defensa, entre ellos el de necesidad, la proporcionalidad y la inmediatez.²²

Una vez ocurridos los ataques del 2001 en Nueva York y que dieron como resultado la destrucción de las Torres Gemelas, daños considerables al Pentágono y un posible atentado a la Casa Blanca, Estados Unidos, junto con otros aliados, en especial Inglaterra, endilgó los hechos terroristas a Al-Qaeda, organización que tenía vínculos con el Gobierno de Afganistán.

El 4 de octubre del 2001 los Estado Unidos e Inglaterra llevaron a cabo la operación “Enduring Freedom” (en español “Libertad duradera”), con la cual se

²⁰ CALVEIRO, Pilar. *Ibid.* p. 48.

²¹ Artículo 51, Carta de las Naciones Unidas.

²² CARO, Octavio. *Ibid.* p. 413.

atacó e invadió al Estado de Afganistán, teniendo como justificación la “legítima defensa”, contemplada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y la resolución 3314, de abril del 2006, de esta organización, que delimita el concepto de agresión. Dicha situación fue muy cuestionada por varios Estados, al considerar que no era viable invocar la “legítima defensa”. Como resultado de los cuestionamientos al uso de la “legítima defensa”, el gobierno de George Bush (2000-2008), recurrió a un nuevo concepto, el de la “guerra preventiva”.

La *preemptive war*, o “guerra preventiva”, consiste en eliminar cualquier amenaza dirigida contra Estados Unidos o cualquiera de sus aliados, alejándose de los criterios de las Naciones Unidas y estableciendo una política unilateral propia de un hiperpoder:

Estados que dirigen el proceso de la fuerza necesaria para entrar en la excepción, romper el derecho aunque protegidos por él, y abrir las puertas a la creación de las nuevas reglas de juego. Para ello, nada más útil que “construir” un nuevo enemigo y crear una guerra que legitime la violencia necesaria para imponer la expansión global.²³

La “guerra preventiva” va a estar asociada al concepto de “Pax americana”, entendido como la hegemonía global por parte de Estados Unidos con el fin de edificar un mundo seguro, donde el incremento de los gastos de defensa y la intensificación de las relaciones exteriores con otros países como China y Rusia, juegan un papel fundamental para configurar el perfil que Estados Unidos asume frente al sistema internacional después de los ataques terroristas del 11 de septiembre; de allí que se detiene precisamente en el carácter hegemónico estadounidense y la viabilidad de que esta superpotencia se mantenga en la cima del sistema internacional, debilitando con ello el sistema internacional desarrollado principalmente por las Naciones Unidas.

El último punto de nuestro análisis sobre la coyuntura internacional es lo que tiene que ver con el terrorismo propiamente dicho y sus reivindicaciones, encarnadas fundamentalmente en los movimientos árabes y la sharia o ley musulmana, catalogados por grupos neoconservadores estadounidenses desde la perspectiva “del bien y el mal”, situación que tiene como antecedente el señalamiento que el gobierno de Ronald Reagan le hizo a la Unión Soviética al

²³ CALVEIRO, Pilar. *Ibid.* p. 57.

calificarla “imperio del mal” y que evolucionó hacia el “eje del mal”, compuesto por Corea del Norte, Irán e Irak, y que George Bush (2000-2008) señaló como objetivos militares por la amenaza que estos países representan para Estados Unidos.²⁴

Estados Unidos es el que califica de manera unilateral quién es su enemigo o su amenaza. El “eje del mal”, no sólo representa nuevos actores de la guerra, sino también unas nuevas lógicas de procedimiento en ella. Sin embargo, el hecho de que este “eje del mal” se centre en Estados específicos no significa que las formas de la guerra que conocíamos hasta hace una década sean las mismas, ya que la transformación de ella cambia totalmente hacia los conflictos asimétricos, es decir, conflictos entre dos entes distintos, como la coalición que enfrenta a un Estado, al estilo de las dos guerras contra Irak (1991, 2003), o una forma más reciente, como lo es el de una red terrorista contra una superpotencia, representada en los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York.

La guerra fría, instancia ulterior de los conflictos del siglo XX, se había caracterizado por los conflictos geopolíticos en los Estados satélites o en aquellos de influencia para uno u otro bloque; así, en Cuba, Vietnam, Corea, Asia Central, a pesar de librarse luchas basadas en el capitalismo/comunismo, contaron siempre con el apoyo o la intervención tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética, con prácticas de guerra convencional tales como la movilización de tropas o el uso de armamento pesado. Además, siempre estuvo latente la posibilidad de una guerra nuclear como límite al conflicto de los bloques, sin contar con la existencia de tratados de seguridad para cada uno de los países, ya fuera la OTAN para el Occidente o el Pacto de Varsovia para la Unión Soviética, y a pesar de la marca ideológica de los conflictos éstos eran entre, por y con naciones.

A diferencia de ello, el actual estado de posguerra fría niega estas consideraciones: existe la intervención directa de Occidente (de Estados Unidos principalmente) en los conflictos mundiales; la guerra incluye cada vez más potencial tecnológico que gran movilización de hombres, con mayor efectividad y precisión, y menos costos políticos y económicos; ya no se incluye el potencial nuclear en sí, sino que ahora recae en las armas de destrucción masiva, armas químicas y

²⁴ AGUIRE, Mariano. *La estrategia de seguridad en la nueva época Bush: la guerra preventiva y la ideología del imperio*. Barcelona: Icaria, 2003. p. 237.

biológicas, con gran capacidad de daño y de fácil acceso. El terrorismo difiere mucho como medio de violencia, de la lucha insurgente característica de la guerra fría como lo demuestran las revoluciones comunistas de Cuba, Vietnam y Corea; el terrorismo no está circunscrito a un territorio, sino que se comporta como una red multinacional de alcance global; no tiene su centro en luchar por una liberación nacional, más parecería ser una especie de liberación cultural.

Esto deja de manifiesto una transformación del Estado-nación que afecta principalmente a Estados Unidos, como directo perjudicado de estos ataques en contra de su hegemonía, de lo cual puede deducirse que las reformas necesarias para adaptarse y sostener su hegemonía frente a las condiciones actuales del sistema mundial deben generarse, en primera instancia, dentro de esta nación, y hacerse extensiva a su círculo de influencia, donde se aplica el concepto de “pax americana”. De igual forma, la primacía del factor económico se ve influenciada por la presencia de capitales extranjeros, que en determinados momentos de crisis causarían graves consecuencias a la economía estadounidense de ser retirados. El petróleo juega un papel muy importante en la economía de Estados Unidos, lo cual puede ser considerado como uno de sus puntos débiles frente a sus más inmediatos rivales ubicados en el Medio Oriente. Si bien el poderío militar de Estados Unidos está comprobado en materia tecnológica, se puede observar que el desarrollo militar ha alcanzado niveles tan elevados que a la hora de coordinar operaciones militares con sus aliados puede haber inconvenientes.

La idea de Estados Unidos no es la de convertirse en el policía del mundo, ya que esto chocaría con el ideal de democracia que busca propagar, y más bien lo que se puede ver es que los estadounidenses asumen que todos los países comparten sus valores, que a su vez son la base central de las mismas instituciones que se buscan implantar en las demás naciones como una posible solución a los problemas del terrorismo y el narcotráfico; pero esto resulta ser totalmente falso, ya que, por el contrario, los países del Medio Oriente rechazan en su totalidad la cultura occidental, pese a estar inmiscuidos en la lógica internacional que este hemisferio lidera.

Conclusión

En la agenda actual de Occidente el tema de la seguridad viene ocupando los primeros renglones en los diseños de políticas jurídicas. Los países

buscan incorporar en acuerdos internacionales y en los sistemas legales nuevas medidas con las cuales combatir el terrorismo y garantizar la seguridad ciudadana.

Frente a esta política, algunos sectores plantean que es necesario establecer claramente una frontera que permita garantizar la seguridad sin que la libertad y los derechos humanos sean sacrificados o restringidos más allá de lo razonable. Sin embargo, la cuestión es más compleja: la política de seguridad es un modelo concomitante con una ideología de corte neoconservador, en confrontación con el modelo constitucional y garantista, lo que genera una nueva situación de excepcionalidad permanente con implicaciones profundas sobre la libertad, los derechos de las personas, el sistema jurídico y los grupos sociales de oposición.

El dispositivo imperialista y neoliberal de Occidente ha implicado la ofensiva de imponer un modelo político, económico y social, tanto dentro de sus propias sociedades, como hacia el Sur y el Oriente. La “guerra preventiva” y la “pax americana” se han convertido en la ideología del hiperpoder de Estados Unidos con que busca promover el “orden”.

En las sociedades el modelo ha implementado prácticas de represión y explotación, incrementando la desigualdad social y el encarcelamiento. Quizá el hecho más representativo respecto de lo social ha sido el problema del desempleo, pues éste se ha incrementado, y precarizado el empleo formal:

Una gran proporción de los empleos que se han creado son precarios o atípicos (a tiempo parcial, temporales, autónomos, interinos, subcontratados); son proclives a ser menos seguros, peor pagados, y a garantizar menos prestaciones sociales que los trabajos a tiempo completo. Desde principios de la década de 1980 las reducciones salariales instaron a muchos estadounidenses a buscar segundos y terceros empleos, hasta que en 1999 el 5,9% de la población activa (8 millones de personas) tenían dos o más trabajos [...]²⁵

Este contexto internacional y por lo tanto común en la mayoría de las naciones, ha sido aprovechado hábilmente por quienes controlan el poder para colocar

²⁵ FANTASIA, Rick. “Una dictadura sobre el proletariado: represión sindical y explotación obrera”. En: *Repensar los Estados Unidos. Para una sociología del hiperpoder*. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 17.

el tema de la seguridad, el terrorismo y el miedo como el núcleo central de la sociedad, desviando la crítica y el debate en torno de los problemas materiales. Este escenario ha sido liderado por el hiperpoder de los Estado Unidos.

Referencias bibliográficas

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2004. p. 25.
- AGUIRE, Mariano. *La estrategia de seguridad en la nueva época Bush: la guerra preventiva y la ideología del imperio*. Barcelona: Icaria, 2003. p. 237.
- ANDREU-GUZMÁN, Federico. *Terrorismo y derechos humanos: nuevos retos y viejos peligros*. Germany: Internacional Commission of Jurists, 2003. p. 192.
- BAUMAN, Bauman. *La sociedad sitiada*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 273.
- BOURDIEU, Pierre. “Dos imperialismos de lo universal”. En: *Repensar los Estados Unidos. Para una sociología del hiperpoder*. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 13.
- CARO, Octavio. “La doctrina Bush de la guerra preventiva: ¿evolución del ius ad bellum o vuelta al Medioevo?”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. 2006, núm. 105, p. 399-429.
- CALVEIRO, Pilar. “La centralidad de la guerra y lo concentracionario en la reorganización global del poder”. En: *Políticas de terror. Las formas del terrorismo de Estado en la globalización*. Buenos Aires: Ad-Hoc. CIAJ, 2007. p. 45.
- FANTASIA, Rick. “Una dictadura sobre el proletariado: represión sindical y explotación obrera”. En: *Repensar los Estados Unidos. Para una sociología del hiperpoder*. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 17.
- GRAY, John. *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*. Barcelona: Paidós, 2004. p. 105.
- HEINE, Jorge. “¿Choque, fin u otro Chernobyl?”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 136, núm. 45 (octubre-diciembre 2001).
- MANTILLA, Silvia et al. “La nueva doctrina de seguridad de Bush y sus implicaciones en la región andina”. En: *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*. Bogotá: Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2005. p. 9.
- PFAFF, William. “El resurgimiento del destino manifiesto”. *Política Exterior*, vol. XVI, núm. 86 (marzo-abril 2002). p. 58.
- RODRÍGUEZ, Esteban. “Estado del miedo. El terrorismo como nuevo rudimento legitimador del Estado de malestar”. En: *Políticas de terror. Las formas del terrorismo de Estado en la globalización*. Buenos Aires: Ad-Hoc. CIAJ, 2007. p. 87-88.

- YOUNG, Jock. *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2003. p. 9.
- WACQUANT, Loïc. “América como profecía del autocumplimiento”. En: *Repensar los Estados Unidos. Para una sociología del hiperpoder*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- WACQUANT, Loïc. “Un acontecimiento catalizador: post scriptum a propósito del 11 de septiembre”. En: *Repensar los Estados Unidos. Para una sociología del hiperpoder*. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 8.
- VALLESPÍN, Fernando. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus, 2000. p. 7.
- VIVANCO, José Miguel. “El éxito de la operación libertad duradera (ex-justiciainfinita) dependerá de la capacidad de Estados Unidos de no repetir los errores del pasado”. En: ROJAS ARAVENA, Francisco (ed). *Terrorismo de Alcance Global: Impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*. Nueva Serie FLACSO. Santiago de Chile: FLACSO-Chile-Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, 2003.