



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA AL TERRORISMO EN LA TRIPLE FRONTERA:  
UNA APROXIMACIÓN CONSTRUCTIVISTA

INGRID LORENA ORTEGA PURMANN

Foz do Iguaçu

2018



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA AL TERRORISMO EN LA TRIPLE FRONTERA:  
UNA APROXIMACIÓN CONSTRUCTIVISTA

INGRID LORENA ORTEGA PURMANN

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientador: Dr. Marcelino Teixeira Lisboa

Foz do Iguaçu

2018

INGRID LORENA ORTEGA PURMANN

ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA AL TERRORISMO EN LA TRIPLE FRONTERA:  
UNA APROXIMACIÓN CONSTRUCTIVISTA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia,  
Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como  
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. Marcelino Teixeira Lisboa  
UNILA

---

Prof. Dr Micael Alvino Silva  
UNILA

---

Dr<sup>a</sup>. Isabelle Christine Somma de Castro  
(USP)

Foz do Iguaçu, 2018.

*“La identidad es narrativa”.*

Darío Sztajnszrajber.

## **Agradecimientos**

Primeramente quiero agradecer a mi profesor y orientador Dr. Marcelino Teixeira Lisboa. Su dedicación, compañía y cariño a la hora de enseñar marcaron una diferencia; en especial por cumplir el rol de todo buen docente: el de inspirar.

A la Prof. Dra. Suellen Mayara Peres de Oliveira, por su apoyo incondicional y toda construcción de conocimiento que hicimos juntas, su presencia en este camino fue esencial para mi formación.

A mi mamá y a mi hermana, por la paciencia y comprensión durante este proceso.

ORTEGA PURMANN, Ingrid Lorena., Estados Unidos y la Guerra al Terrorismo en la Triple Frontera: Una Aproximación Constructivista. 2018. Trabajo de Conclusión de Curso. Graduación em Relaciones Internacionales e Integración. Universidad Federal de Integración Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMEN

Este Trabajo de Conclusión de Curso realiza una reflexión teórica a partir de la Teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales, analizando la Política Exterior de Estados Unidos (2001-2016) a partir de la denominada “Guerra al Terrorismo” y cómo se relaciona con la zona de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Se identifica de qué manera las mudanzas estadounidenses sobre la seguridad generan un cambio en la perspectiva de seguridad en Argentina, Brasil y Paraguay, llevándolos a crear nuevos mecanismos de cooperación y diálogo.

Palabras clave: Terrorismo, Estados Unidos, Triple Frontera, Seguridad, Política Exterior.

ORTEGA PURMANN, Ingrid Lorena. The USA and the war on terror in the tri-border area. A constructivist approach. 2018. Course Completion Work. Graduation on International Relations and Integration. Federal University of Latinoamerican Integration, Foz do Iguaçu, 2018.

#### ABSTRACT

This Graduation Thesis performs out a theoretical reflection from the Constructivism Theory in International Relations (IR) and the United States Foreign Policy (2001-2016) from the so-called "War on terror" and how it relates to the tri-border area between Argentina, Brazil and Paraguay. Here is identified how the US removals in security generate a change in the security perspective in Argentina, Brazil and Paraguay, making it possible for them to create new cooperation and dialogue mechanisms.

Keywords: Terrorism, United States, Tri-border Area, Security, Foreign Policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMIA	Asociación Mutual Israelita Argentina
CIA	Agencia Central de Inteligencia
DAIA	Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas
EE. UU	Estados Unidos
FTOs	<i>Foreign Terrorist Organizations</i>
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PGT	<i>Patterns Of Global Terrorism</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
11-S	Atentados del 11 de Septiembre 2001 en Estados Unidos.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>1 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>9</b>
1.1 PARADIGMAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES .....	9
1.1.1 Teoría Liberal de Las Relaciones Internacionales. ....	10
1.1.2 Teoría Realista y Neo-Realista.....	13
1.1.3 Teoría Marxista y Teoría Crítica.....	15
1.2 TEORÍA CONSTRUCTIVISTA .....	18
1.3 ESTRUCTURALISMO DE ALEXANDER WENDT .....	21
1.3.1 La Construcción de la Identidad y del Interés en la Teoría Social.....	25
1.3.2 Diálogo Teórico .....	27
<b>2 ESTADOS UNIDOS, TERRORISMO Y LA TRIPLE FRONTERA .....</b>	<b>30</b>
2.1 LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE.....	32
2.2 11 DE SEPTIEMBRE Y GUERRA AL TERRORISMO.....	35
2.2.1 Política Exterior en la Era Bush.....	37
2.2.2 Política Exterior en la Era Obama.....	42
2.3 TRIPLE FRONTERA .....	45
2.3.1 Inserción de la guerra al terrorismo.....	47
2.3.2 Cooperación y diálogo?.....	53
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>61</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un debate teórico reflexivo, el cual tiene como foco principal la política exterior estadounidense dirigida por George W. Bush (2001-2009) y parte del gobierno de Barack Obama (2009-2016) establece un recorte temporario a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos hasta casi el fin de la presidencia de Obama en 2016. Siguiendo la perspectiva estructuralista de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales propuesta por Alexander Wendt, se pretende determinar en qué proporción los agentes (entendidos como Estados), a medida que se relacionan con la estructura (dentro del Sistema Internacional), moldean las directrices de la política exterior en detrimento de esta estructura. Las ideas, intereses y comportamientos de estos agentes están relacionados a un proceso histórico-social, el cual es capaz de otorgar diversos significados a la realidad.

A partir de la locución de la política exterior de Estados Unidos surge la construcción de la “Guerra al terrorismo”, concepto clave para dar confección y esqueleto a la manera en que esta construcción determina las relaciones entre los agentes (Estados) y cómo estos, a su vez, se relacionan y se moldean a través de la estructura del Sistema Internacional. De esta manera, se podrá establecer en qué consiste la guerra al terrorismo desde la perspectiva de los Estados Unidos; como se proyecta dentro del Sistema Internacional y como los demás agentes se vinculan con ella.

Esta práctica llevada a cabo por Estados Unidos y construida a partir de la “Guerra al terrorismo”, puede ser entendida como una justificativa para ejercer control e influencia dentro de zonas consideradas relevantes o estratégicas para el gobierno estadounidense, constituyendo la hipótesis central de este trabajo. Sobre esta línea, la teoría constructivista está presente a lo largo de todo el trabajo; debido a que la teoría da una explicación para la realidad concreta. Para ello, el trabajo se divide en dos secciones: primeramente, realizando un estudio de la teoría constructivista de las relaciones internacionales sobre la perspectiva estructuralista de Alexander Wendt, tratando de qué manera esta teoría nos ayuda a entender la proyección de la política exterior de Estados Unidos, la cual tiene a ver con su identidad, sus intereses y por fin su comportamiento en relación a otros Estados. Estas relaciones hacen con que el agente realice nuevas políticas, tanto internas (en el cuerpo legislativo, la creación o modificación de leyes) como externas (adopción del discurso antiterrorista); afectando el área de la política exterior. Este apartado utiliza otros autores para completar la visión

constructivista de Alexander Wendt, tales como M. Vitelli (2014), C. Nogueira (2011), T. Castro (2012) Jackson y Sørensen (2007) y E. Adler (1999). En un segundo momento, se analiza directamente la política exterior estadounidense, utilizando autores como Luiz M. Bandeira, Cristina S. Pecequillo, Perry Anderson y Luis Fernando Ayerbe; los cuales sirven para demostrar de qué manera la política exterior de Estados Unidos se desarrolla en base a la seguridad nacional, ofreciendo una proyección histórica desde el post Guerra Fría hasta la actualidad, pasando por sus diversos presidentes; demostrando aquí como es importante la construcción y la proyección de una identidad, la cual determina en un segundo plano sus intereses, y por consiguiente, su comportamiento. En última instancia, se realiza un análisis de las relaciones entre Estados Unidos y Argentina, Brasil y Paraguay en relación al terrorismo y el combate del mismo, exhibiendo que no siempre existe consenso en estas relaciones y como Estados Unidos reacciona a estos asensos (ya sean por vías comunicativas o cooperación técnica militar) teniendo en cuenta los principales motivos del gobierno estadounidense para poder incluir a la triple frontera como un escenario en pugna relacionándola a la guerra al terrorismo. Para esto, se utilizan autores como Abbott, Aita, Amaral, Ayerbe, como así también fuentes oficiales provenientes de los Estados involucrados.

Con base en esto, la necesidad de crear una nueva perspectiva sobre el control del terrorismo en el plano internacional de una manera más “cooperativa” o “pacífica” forma parte de la iniciativa estadounidense, estableciendo mudanzas a la hora de analizar las relaciones de Estados Unidos con Argentina, Brasil y Paraguay. En resumen, dicho trabajo visa demostrar la construcción de la guerra al terrorismo a partir de la política exterior estadounidense como una causa; siendo la relación de Estados Unidos con Argentina, Brasil y Paraguay en temas relacionados a la triple frontera, basados en mecanismos de cooperación y diálogo, como la consecuencia o el resultado del mismo, sin dejar de lado a la corriente teórica que nos sirve como hilo conductor y delimitador del trabajo.

## 1 MARCO TEÓRICO

Las teorías, desde un punto de vista, pueden ser entendidas como conjuntos de leyes características sobre un comportamiento o fenómeno en particular, permitiéndonos establecer asociaciones entre A y B. Las teorías también pueden ser entendidas como un compilado de hipótesis interrelacionadas y cuidadosamente verificadas; de esta manera una teoría nace en una conjetura y sólo es viable si esta conjetura es confirmada (WALTZ, 2011). Desde otra óptica, pueden ser formas no solo para comprensión de cómo la sociedad funciona, pero también de cómo se puede cambiar un status quo o generar formas de emancipación del hombre. Es un abordaje que cuestiona la relación entre la investigación científica y la sociedad, con ojos para los procesos de dominación y las contradicciones (HORKHEIMER, 1990). Sea por una visión o por otra, las teorías, en general, son instrumentos necesarios a la investigación científica.

El siguiente apartado está constituido, primeramente, por un breve panorama sobre el concepto de las Relaciones Internacionales como disciplina. Asimismo, se introduce el debate de las teorías más conocidas de la disciplina, ya que es necesario tener una noción general de los principales debates dentro de la disciplina, para después resaltar la elección de la teoría Constructivista. Por fin, se incluye el debate constructivista de las Relaciones Internacionales y de qué manera ésta es utilizada para el análisis.

### 1.1 PARADIGMAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Para comenzar, es menester tener en cuenta que esta disciplina forma parte de una ramificación de las Ciencias Políticas y no como una categoría en sí misma. De esta manera, podemos afirmar que las Relaciones Internacionales forman parte de un sistema complejo de significados que pueden ser aprehendidos de las formas más variadas, que para Esther Barbé (2007) se dan en el conjunto de los actores, de la localización y de las interacciones, donde las relaciones sociales y políticas ultrapasan el ámbito de las sociedades nacionales (es decir, van de una frontera a la otra).

Desde esta perspectiva, es importante subrayar que un elemento clave que ronda a las Relaciones Internacionales como una disciplina es el concepto de la interdisciplinariedad, ya que abarca ideas y conceptos pertenecientes a otras disciplinas, tales como la ciencia política

y la sociología, filosofía, geografía, economía, entre otros. La complejidad de las RRII yace justamente en la cantidad de elementos a tener en cuenta a la hora de abordarla.

Siguiendo esta línea, la disciplina en su ámbito académico surge alrededor de 1919 con la creación de la Cátedra Woodrow Wilson en Relaciones Internacionales; como así también serán las potencias anglosajonas las primeras en adentrarse en los conocimientos primordiales de la disciplina, la “cabeza” de las Relaciones Internacionales académicas se concentrará en Estados Unidos y Londres (BARBÉ, 2007).

En la visión de Halliday (2007), las Relaciones Internacionales están constituidas por otros tres elementos: el interestatal, el transnacional y el sistémico. Dentro de ellos se agregan subcampos: estudios estratégicos, estudios de paz y conflicto, economía, política externa, entre otros. De igual manera, esta disciplina siempre buscó establecer diferencias sutiles dentro de las otras disciplinas; al separarse parcialmente del Derecho (al adoptar una visión normativa), de las Ciencias Políticas, entre otros.

#### 1.1.1 Teoría Liberal de Las Relaciones Internacionales.

Comenzando por el paradigma liberal, este tiene por autores clásicos a Kant, Locke y Rousseau; de forma más contemporánea, se incluyen Robert Keohane y Joseph Nye. Es uno de los paradigmas dominantes de las Relaciones Internacionales y su influencia creció mucho luego de la Guerra Fría. La preocupación central reside en la libertad del individuo; traducida en la idea de que todos los seres humanos poseen derechos por el simple hecho de haber nacido (conocidos como derechos naturales) y que, avanzan hacia el derecho a la vida, a la propiedad y a la libertad (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Tiene como procedencia al presidente Woodrow Wilson, durante el discurso al Congreso de los EEUU en enero de 1918. Durante este discurso, formuló la visión de un mundo “seguro para la democracia”; presentando un programa de 14 puntos (el cual posteriormente lo haría conseguir el Premio Nobel de la Paz un año después). El Programa para la Paz de Wilson defendía el término de la “diplomacia secreta”, la libre navegación marítima y la liberalización del comercio, la reducción drástica de las armas, el principio de la auto-determinación de los pueblos; la asociación general de las naciones para garantizar la independencia política e integridad territorial de los Estados. Ese último punto dio el pie para la creación de la Liga de las Naciones en 1919 (JACKSON e SØRENSEN, 2007).

Una problemática central que gira en torno a esta teoría está relacionada a la construcción de una sociedad ordenada capaz de asegurar a los individuos las mejores condiciones para el ejercicio de su libertad. Estas sociedades ordenadas tienden a ser auto-reguladas a través de instituciones capaces de corregir los procesos inherentes a la organización, los desequilibrios, ineficiencias y crisis que puedan surgir. Existe una desconfianza por la caracterización del Estado, el cual pasa a ser entendido como un mal necesario (ya que se encarga de garantizar los derechos y libertades humanas) debido al riesgo de ejecución de un poder tiránico. Si bien la premisa de la anarquía dentro de la sociedad internacional es aceptada por los liberales, estos no consideran que su carácter sea inmutable (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Con todo, Wilson pretendía que las relaciones internacionales deberían ser reguladas por medio de un conjunto de reglas comunes al derecho internacional, concepto fundamental para la Liga de las Naciones. La promoción de la cooperación pacífica entre Estados podría darse ahora a través de las organizaciones internacionales racionales y planeadas (JACKSON e SØRENSEN, 2007).

De esta manera, existen formas para establecer una sociedad internacional más armoniosa, capaz de trabajar y funcionar evitando conflictos. El libre comercio, por ejemplo, en la visión liberal, contribuye para la promoción de la paz entre las naciones debido a la incompatibilidad entre el comercio y la guerra. Asimismo, el intercambio comercial permitiría estimular el contacto y tolerancia entre las diferentes culturas, estableciendo canales de comunicación y promoviendo la cooperación para garantizar la continua expansión de los mercados mundiales. A medida que la interdependencia económica trascendiera, la reciprocidad sería mejor asumida en las relaciones entre Estados. Otro factor importante es la democracia, ya que los Estados democráticos tienden a mantener relaciones pacíficas entre sí y que, a medida que este número aumenta, se crea una zona estable de paz y prosperidad, un concepto obtenido de Kant en “La Paz Perpetua” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Para Nogueira y Messari (2005) esta corriente tiene a ver con la relación entre la naturaleza y el funcionamiento de la sociedad internacional, permitiendo la pluralidad de acciones del Estado a través, por ejemplo, de la cooperación. Para el Liberalismo, los Estados son los actores principales, pero no los únicos, ya que también van a considerar a otros actores internacionales no estatales, los cuales también se mueven por intereses y deseos cooperativistas. De esta manera, la agenda internacional de esta corriente abarca otros

principios más allá del dilema de la seguridad, sino que puede además abarcar temáticas políticas, económicas y de medio ambiente.

Sobre la corriente neo-liberal, podemos establecer cuatro perspectivas clásicas. La sociológica apuntaba al impacto de las actividades transnacionales en expansión; llevada a cabo por Karl Deutsch en 1950, quienes argumentaban que estas actividades, al estar profundamente relacionadas, ayudaban a crear valores comunes entre las personas y los Estados parte. En 1970, Robert Keohane y Joseph Nye desarrollaron en mayor medida esta cuestión. Argumentaban que las relaciones entre los Estados occidentales se caracterizaban por la interdependencia compleja: esto se refiere a las múltiples motivaciones que llevan a los Estados a establecer relaciones entre sí, bajo la ausencia de una jerarquía entre estas cuestiones. Asimismo, estos autores pertenecen al foco neoliberal de la interdependencia; estos niveles altos de interdependencia serían sustentados a través de diversas instituciones para lidiar con los problemas en común. Una última tendencia del neoliberalismo corresponde al republicanismo. Este neoliberalismo conserva la idea de que las democracias liberales mejoran y contribuyen a la paz, presentada por Michael Doyle (1983) (JACKSON e SØRENSEN, 2007).

Esta corriente surge en un contexto de mayor comunicación, comercio y mejores inversiones. Bajo este sentido, los liberales se propusieron a realizar una teoría que pudiese servir de alternativa al pensamiento realista, evitando los “excesos” de la antigua corriente liberal; estimuladas a partir de los procesos de integración regional en Europa Occidental. Teóricos se esforzaron para estudiar diversas actividades en la frontera que ofrecían ventajas mutuas de cooperación a largo plazo; otros se dedicaron al estudio de cómo la integración podría ser autosustentable (JACKSON e SØRENSEN, 2007).

Se caracteriza por ser una corriente institucionalista, esto quiere decir que existen reglas establecidas, normas, convenciones, reconocimiento diplomático, gobernados por entendimientos formales o no formales. Los Estados apoyan la creación de regímenes (descrito arriba) que sean capaces de regular sus acciones. Bajo un contexto multidimensional, los temas clásicos hasta entonces de las Relaciones Internacionales comienzan a enfrentar variaciones, ganando poder en la agenda internacional temáticas como la cultura, democracia, medioambiente, derechos humanos, entre otros. (PECEQUILO, 2004)

Existen dos conceptos claves para esta corriente. La interdependencia, por un lado, la cual corresponde a los efectos recíprocos que son establecidos entre los países o diversos actores como fruto del aumento y el ahondamiento de los contactos internacionales. Estos

contactos producen dependencia mutua, y los canales de interdependencia varían desde lo interestatal, transgubernamental y transnacional. El segundo concepto es la transnacionalización. Se relaciona a la interdependencia y emerge de la acción de los agentes privados en el sistema internacional intensificadas a partir de los avances tecnológicos y de todos aquellos fenómenos que surjan más allá de los Estados; si bien nacen dentro de estos Estados, estos fenómenos ultrapasan sus fronteras, siendo representados en cuatro flujos: comunicación, transporte, finanzas y personas. (PECEQUILO, 2004)

Tanto el liberalismo como el neo-liberalismo no son adecuadas para este trabajo, debido a que no realiza un análisis profundo de las acciones de los estados a partir del Sistema Internacional. El paradigma liberal está más preocupado con la existencia de las relaciones pacíficas entre los estados y otras entidades no estatales a partir del concepto de interdependencia, ofreciendo un nivel de análisis más generalizado a lo propuesto en el siguiente trabajo. Por su parte, y si bien la corriente neo-liberal trata de un cambio en las expectativas de los actores a largo plazo (mediadas por instituciones) y a través de reglas que permitan moldear el comportamiento de estos actores, no se adecua al análisis realizado. De la misma manera, no es pertinente para el presente trabajo adecuarse la idea de una cooperación mediada por una interdependencia compleja a través de las instituciones.

### 1.1.2 Teoría Realista y Neo-Realista

Paralelamente, se encuentra el Realismo. Esta corriente va a utilizar básicamente tres autores antiguos. De Tucídides, van a utilizar el concepto de la guerra, donde los Estados aceptan esta consecuencia como “solución” para poder sobrevivir; desde esta lógica surge el concepto de la anarquía internacional (debido a la falta de una entidad legítima y soberana sobre los Estados capaz de garantizar dicha supervivencia). Maquiavelo, por su parte, mantiene al Estado como actor principal de las Relaciones Internacionales a través del uso del equilibrio de poder, que es crucial para poder lidiar con el mundo real. Utilizando a Hobbes, es el Estado de naturaleza quien es comparado con la anarquía en el sistema internacional; es la falta de un soberano capaz de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza en las relaciones internacionales, el cual puede ser comparado con el estado de naturaleza en Hobbes (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

En resumen, la teoría realista remarca la centralidad del Estado, el cual es responsable por garantizar su propia supervivencia a través del poder, el cual puede darse de forma

independiente o por medio de alianzas, en un ámbito donde predomina la anarquía internacional. Sus pensadores más contemporáneos son Hans Morgenthau con la obra “Política entre Naciones” y Hallet E. Carr con el libro “20 años de Crisis”, quienes ven al Estado como un actor unitario, racional y guiado por intereses (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Siguiendo el raciocinio de H. Carr, en un sentido principal, las relaciones internacionales serían el resultado de una lucha constante entre diferentes deseos e intereses en constante conflicto. Carr argumentaba que el liberalismo no habría entendido la verdadera naturaleza de las relaciones internacionales; asumiendo que existían grandes conflictos de intereses entre los Estados. Para Morgenthau, la base de la disciplina es la naturaleza humana, siendo esta que guía los actores por sus propios intereses y en la lucha constante por el poder. La política internacional no es más ni menos que una simple lucha por el poder que, independiente de los objetivos, el poder siempre sería el propósito inmediato (JACKSON e SØRENSEN, 2007).

Sobre ella, se desprende la corriente neo-realista que surge en vistas a las nuevas mudanzas y a la creciente importancia de las cuestiones económicas en la agenda internacional en la década de 1970 (HALLIDAY, 2007). El neo-realismo ofrece un abordaje más científico sobre la política internacional y pretende corregir las posturas liberales y así poder re-acondicionar los preceptos del realismo tradicional. Según Waltz, la política internacional debe ser estudiada a partir de la estructura del sistema. El sistema internacional se basa en intercambios de intereses entre sus miembros sobre un determinado campo de actuación. Se establece una relación recíproca: los Estados forman el sistema internacional y el sistema internacional forma las acciones de los Estados (PECEQUILO, 2004).

Esa vertiente establece tres facciones básicas: (a) la anarquía, (b) la semejanza de funciones entre los Estados que mantienen los mismos objetivos dentro del sistema (seguridad e interés nacional) establecido por medio de sus recursos de poder y la capacidad de establecer políticas, (c) la definición de la posición relativa de los Estados en la estructura del sistema a partir de la diferenciación de sus recursos de poder. Finalmente, el neo-realismo considera que los Estados actúan sobre todo para asegurar su posición y capacidades dentro del sistema en relación a otros Estados, preocupándose por esta posición relativa, sus ganancias y pérdidas frente a los actores, como se produce y se mantiene el poder (PECEQUILO, 2004).

El paradigma realista y su vertiente neo-realista no se muestran adecuadas para este trabajo porque más allá de su acercamiento hacia la concepción del sistema internacional y su anarquía, el presente trabajo no busca establecer o caracterizar las relaciones de poder que existen entre los Estados involucrados; no se adhiere a una concepción de una naturaleza de todos contra todos. Tanto la concepción realista como su vertiente neo-realista no podrían ofrecer una explicación de forma concisa y completa sobre el análisis íntegro del trabajo.

### 1.1.3 Teoría Marxista y Teoría Crítica

La teoría marxista de las Relaciones Internacionales enfatiza que el capitalismo, al crear el mercado mundial, trajo consigo las fuerzas de clase que operan a nivel global. El Estado permanece como un actor central de la política, sujeto a presiones internas e internacionales, teniendo mayor énfasis a partir de la década de 1970 (HALLIDAY, 2007).

Si bien Marx no buscaba realizar interpretaciones a través de la política internacional, sus contribuciones adquieren gran peso dentro de la disciplina. La concepción de la historia como un proceso gobernado por contradicciones y antagonismos relacionados a la producción de bienes nos lleva a repensar las relaciones humanas como producto de sus propias acciones. De esta manera, debemos entender al capitalismo como una formación histórica, viendo al sistema de Estados como una forma particular de organizar diversas comunidades políticas basadas en la nacionalidad y la territorialidad. Todas estas formaciones históricas son resultado de un desarrollo contradictorio de las relaciones de producción en el interior de las sociedades (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Un concepto importante para esta teoría es la alienación, la cual es vista como una naturaleza artificial de las estructuras que en realidad limitan nuestras libertades. Significa que ideas, reglas y estructuras resultantes de prácticas sociales tienen un carácter objetivo y pasan a ser tratadas como realidades exteriores a la acción humana, fuera del propio control (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

La teoría Marxista de las Relaciones Internacionales por su parte, establece una relación entre el materialismo histórico y la disciplina; aunque es considerada como una opción que no se encaja entre las tres perspectivas principales. Por un lado, se la considera “utópica” al postular una forma alternativa para ordenar la política e introducir cuestiones éticas, por otro lado, se la ve “realista” al enfocarse sobre los intereses materialistas de la acción humana; pero no podemos dejar de evidenciar que la teoría entendida a partir de Lenin

era totalmente opuesta al “idealismo” wilsoniano. De esta manera, el marxismo puede ser mejor comprendido en el tercer debate acerca de la centralidad del Estado y el sistema mundial (HALLIDAY, 2007).

Es pertinente destacar que Marx no estaba interesado por la política internacional, sino más bien estaba interesado por el desarrollo del capital, pero no a nivel internacional. Realizó dos aportes igualmente válidos para llevar una visión más crítica de las Relaciones Internacionales; el primero a través de la concepción de la historia como un proceso antagónico, en el cual se encuentran las relaciones humanas como un producto de la propia acción, y no como un resultado de la naturaleza, entendiendo al capitalismo como una formación histórica. El segundo aporte está relacionado a la idea de que la producción de riqueza en el capitalismo estaba basada en la explotación de una clase (el proletariado) por otra (la burguesía capitalista). Los propietarios de los medios de producción podían acumular lucros y no remunerar parte del trabajo del proletario en el proceso de creación del valor; en ese sentido el proletariado, a medida que tomara conciencia de su condición de explotado, se organizaría para luchar contra el sistema que tornaba esta relación posible. Así, la función primordial del Estado sería la de asegurar el orden y la estabilidad capitalista, conteniendo a la masa proletaria de rebelarse contra ese sistema, lo cual más adelante generaría la internacionalización de esta lucha (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Para Marx, la producción de la riqueza capitalista estaba basada en la explotación del proletariado por la burguesía capitalista. En esta lógica, el rol del Estado se reduce a la afirmación de la estabilidad del orden capitalista, haciendo con que el proletariado continúe vendiendo su fuerza de trabajo en el mercado. Una vez que el proletariado establecía la lucha de clases, el Estado se tornaría un instrumento cada vez más opresor para poder contener la movilización en masa de la clase obrera. Un concepto clave es la alienación, es decir, la naturaleza artificial de las estructuras que limitan la libertad cotidiana; ideas, reglas y estructuras resultantes de las prácticas sociales se vuelven realidades externas a la acción humana (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Siguiendo la línea de la escuela crítica, surge en los años 1980 la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, presentada por Robert Cox, que a través de Antonio Gramsci y Karl Marx ofrece nuevas alternativas. Sobre esta perspectiva, el trabajo científico no debería seguir los procedimientos tradicionales académicos; Robert Cox se preocupaba con la visión epistemológica y fragmentada de la academia. (MEDEIROS, 2010)

Para Cox existe un punto de partida ontológico y siguiendo esta lógica, no se puede definir el problema de la “política global” sin presuponer ciertas estructuras básicas significativas de las entidades involucradas; asimismo todos los conceptos utilizados por la teoría (Estados, estructura, política global, sistema, balanza de poder, orden mundial) pueden ser ontológicamente cuestionados. Desde este punto, para Cox la teoría sigue a la realidad y en esa lógica el autor está interesado en como el contexto hace que las colectividades humanas hagan o dejen de realizar ciertas acciones, no pudiendo dejar de lado la perspectiva histórica (MEDEIROS, 2010).

Asimismo, la Teoría Crítica pretende extraer elementos de la obra de Marx que permite una visión no determinista y no economicista de la realidad social, sin dejar de proponer la idea de que toda teoría es relativa a su tiempo histórico y que no puede ser de aplicabilidad universal. Esta corriente procura incorporar al análisis marxista conceptos que puedan desvelar el sentido del nacionalismo y el autoritarismo en las relaciones entre Estados; trayendo consigo también el concepto de alienación explicado anteriormente en la teoría marxista de las Relaciones Internacionales (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Existen dos grandes problemáticas a ser abordadas en la visión marxista de la Teoría Crítica, una primera basada en el reconocimiento de los límites de la razón frente a la complejidad de las relaciones sociales (entendiendo la necesidad de realizar una crítica a las limitaciones de las teorías de la sociedad) y una segunda estableciendo la importancia de los procesos de aprendizaje y la producción de conocimiento para el análisis de los conflictos y contradicciones de la sociedad. La Teoría Crítica reconoce entonces la necesidad de establecer una reflexión sobre una realidad que está en constante cambio y asume el interés de transformar la realidad superando las formas de dominación existente; procurando actualizar sus conceptos para poder acompañar la naturaleza de su propio objeto de estudio, para poder analizar el significado de los conflictos y contradicciones que mueven los distintos procesos históricos (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Siguiendo el raciocinio de Antonio Gramsci, Cox desarrolla un modelo con tres dimensiones básicas para entender la dinámica de la política mundial: I) la dimensión vertical de las Relaciones Internacionales II) la relación entre Estado y Sociedad civil y III) la dinámica del proceso productivo. Esta lógica se dirige a la relación entre los Estados más poderosos sobre los Estados más débiles. Si sumamos esta idea al concepto de hegemonía, es posible entender la relación de los Estados poderosos a partir de un papel dirigente basado en

la combinación de recursos materiales, ideas e instituciones capaces de convencer a los demás de las ventajas del orden para el conjunto del sistema (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

La Teoría Crítica propuesta por Cox niega la posibilidad de separar la política de la economía, afirmando que las relaciones de poder en la esfera de la producción están relacionadas constantemente con las relaciones de poder entre Estados. Asimismo, Cox considera indispensable incorporar ciertas mudanzas dentro de los procesos de producción al análisis de las Relaciones Internacionales (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

La perspectiva marxista y la visión crítica no se encuadran como adecuadas a este trabajo debido a que la lectura realizada a través del capitalismo, la lucha de clases y las relaciones de poder dentro de la producción no se encuadran en los objetivos del trabajo. Tiene una leve proximidad al trabajar la persecución de ideas a nivel internacional, aunque determinado concepto no es suficiente para poder elaborar el presente análisis.

Para encerrar el debate, el Constructivismo también corresponde a una escuela teórica de las Relaciones Internacionales que, si bien tuvo sus inicios a fines de 1980, su relevancia teórica adquirió significado luego de 1990. Este debate introdujo el papel de las ideas, de las reglas e instituciones como algunos de los factores determinantes para poder comprender la naturaleza de la anarquía y del comportamiento tanto de otros Estados como de otros agentes en la política internacional (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

## 1.2 TEORÍA CONSTRUCTIVISTA

Podemos abarcar a la teoría Constructivista desde su surgimiento entre el debate racionalista-reflexivo en los años 1980, el cual esgrime entre el neo-realismo y el neo-liberalismo en términos meta teóricos (es decir, cuestionar las bases tanto epistemológicas como ontológicas) (VITELLI, 2014). La escuela constructivista, por su parte, se expresa bajo una línea ontológica representando la síntesis de abordajes teóricos sobre el ser y como los objetos se presentan en la realidad existente y pre-existente. Asimismo, representa la lógica transformadora de las ideas y de las mutuas relaciones de construcción y co-construcción (CASTRO, 2012). De esta manera, podemos entender la realidad de las ideas a partir de tres perspectivas. Una visión reflexiva indica una realidad independiente a la cognición. Desde el punto de vista constitutivo, si bien no niega la existencia de la realidad material, ésta no puede ser conocida más allá del lenguaje humano. Por fin, la visión mediativa considera que la

realidad se ve afectada por el conocimiento y los hechos sociales. La realidad social puede emerger de la atribución de sentidos y funciones a objetos físicos (ADLER, 1999).

Los constructivistas por su parte se arraigan en la posición mediativa, aceptando la noción de que hay un mundo real que no está enteramente determinado por la realidad física. Creen que las identidades, intereses y el comportamiento de los agentes políticos son socialmente construidos a través de significados, interpretaciones y presupuestos colectivos sobre el mundo que los rodea (ADLER, 1999).

El debate constructivista se origina en el seno de la naturaleza de las Relaciones Internacionales, posicionándose entre cuestiones de segundo orden de la teoría social propuesta por Alexander Wendt en 1999. De esta manera, se establecen dos divisiones: I) la que separa al constructivismo positivista del post-positivista; y II) las segmentaciones en el interior de cada una, las cuáles van a depender básicamente de la influencia que estas absorben de otras disciplinas, como la sociología, la política, entre otras. (VITELLI, 2014).

Esta corriente teórica establece ciertas premisas: los pensamientos, ideas y valores poseen una fuerza mayor que las estructuras materiales disponibles; las creencias intersubjetivas representan los medios (canales) por donde pasan los flujos de relacionamiento internacional y, finalmente, la formación de las ideas y de los ideales forman parte de la construcción de los intereses, identidades y de la conciencia compartida de los agentes internacionales (CASTRO, 2012).

La teoría constructivista considera que las ideas poseen características estructurales. Estas ideas (entendidas como un conocimiento colectivo) actúan como medio propulsor de la acción social, definiendo los límites de lo que es posible o imposible cognitivamente. El objetivo explícito del constructivismo es disponer de explicaciones teóricas y empíricas de las instituciones sociales y de la mudanza social, auxiliándose de los agentes y las estructuras sociales (ADLER, 1999).

Así, la manera en que los hechos sociales son establecidos en el mundo social es un aspecto relevante para comprender la manera en la que ejercen influencia, se interesa por el origen de estos hechos sociales e institucionales (como identidades, intereses, prácticas e instituciones). Asimismo, los hechos sociales son construidos como entendimientos colectivos del mundo físico y social; forma parte de un proceso de innovación capaz de crear un entendimiento intersubjetivo en el cual se basan los intereses, prácticas y comportamientos de los gobiernos. Este proceso es entendido como una teoría de la evolución cognitiva (ADLER, 1999).

Debemos prestar particular atención al entender que este debate no deja de lado los aspectos materiales del Sistema Internacional, tales como el territorio, la población, armas y otros recursos físicos; pero que por sobre ellas existen entendimientos respecto a la forma en la que estos recursos son concebidos, organizados y utilizados; este debate demuestra interés por el raciocinio ligado a la seguridad internacional (otorgándole un significado) (JACKSON e SØRENSEN, 2007).

La visión estado-céntrica de la teoría yace sobre la pretensión de explicar la evolución de las prácticas y de las instituciones, de qué manera las ideas se vinculan a los objetos físicos y son difundidas a lo largo de las fronteras nacionales; al punto de transformarse en una práctica discursiva e institucionalmente establecida (punto central en el que este trabajo se establece) (VITELLI, 2014).

De esta manera, podemos entender las diferentes perspectivas dentro de la teoría constructivista, abriendo espacio a dos grandes debates dentro de la misma. Por un lado, teóricos como Nicholas Onuf, van a establecer que los agentes no pueden construir ni constituir la institución que “quieren”, pero sí las que “pueden” limitando las capacidades materiales que puede establecer el mundo de las ideas e intereses (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Bajo la misma perspectiva, Onuf considera que la sociedad y las personas se hacen unos a los otros por medio de un proceso continuo. Las significaciones advenidas de las acciones físicas solo pueden establecerse a partir de la existencia de reglas para construir una realidad social. Tanto las reglas, el campo, la institución y las consecuencias de las mismas forman parte de una estructura social; en la cual se hace uso y abuso de las reglas para poder establecerse sobre otros y obtener ventajas (CALDERÓN, 2016).

Viendo a la teoría constructivista desde la seguridad internacional, esta permite explorar la relación entre las estructuras y las prácticas que son posibles e imaginables gracias a esas estructuras, pues las órdenes de seguridad regulan o evitan el uso de la fuerza. Una agenda de seguridad internacional desde la perspectiva constructivista permite también el estudio del papel que cumplen las instituciones internacionales y transnacionales en la construcción social de las comunidades de seguridad, la cual establece normas de carácter legítimo en el comportamiento de los Estados (ADLER, 1999).

Finalmente, se presenta la visión estructuralista de Alexander Wendt propuesta en “Teoría Social de la Política Internacional” (1999), en la cual Wendt critica a los liberales por su visión “pasada” sobre las instituciones, explorando la necesidad de una visión a futuro de

dichas instituciones y sus necesidades para hacerlas capaces de lidiar con nuevos desafíos. Es a partir de la ausencia de debates sobre asuntos como la identidad y la cultura en las Relaciones Internacionales que Wendt realiza su trabajo (NOGUEIRA e MESSARI, 2005). La perspectiva de Wendt es la que será utilizada en ese trabajo y es el tema del apartado siguiente.

### 1.3 ESTRUCTURALISMO DE ALEXANDER WENDT

Para comenzar con la perspectiva estructuralista propuesta por Alexander Wendt, es necesario tener en claro conceptos que servirán de base para desarrollar la teoría, desde lo singular y primario a lo más complejo. Estos conceptos son: ideas, identidades, intereses, estructura, poder, agentes y agencias.

Esta corriente establece una diferencia entre las teorías basadas en las formas en cómo el poder está constituido; si principalmente por fuerzas materiales brutas (desde la perspectiva realista) o desde una perspectiva “idealista”, donde se entiende que el poder está principalmente constituido de ideas y contextos culturales (WENDT, 2014).

Una premisa básica dentro del abordaje constructivista es que el mundo, al ser socialmente construido, está en constante transformación. Las estructuras sociales y los actores políticos se constituyen y las ideas moldean el modo en que estos actores se definen, como así también sus intereses y comportamientos dentro del sistema internacional. Esto determina que los intereses, las prácticas y las preferencias de los Estados son socialmente construidas. Las cuestiones fundamentales de las relaciones internacionales se entienden como procesos socialmente construidos entre los actores y la práctica social. Se diferencian de los neorrealistas y neoliberales al argumentar que los Estados son agentes con intereses construidos históricamente (NOGUEIRA, 2011).

Es posible diferenciar el inicio de este debate a partir de tres etapas. La primera yace sobre la presentación del modelo explícito de la estructura, el cual apenas podría explicar lo que pretende explicar a partir del modelo implícito de distribución de intereses. A partir de esto, podemos argumentar que los intereses son ideas. Por último, se defiende un materialismo simple en el cual las capacidades materiales tienen algunos poderes causales intrínsecos; es la relación de estos con los intereses que determina la calidad de vida a nivel internacional (WENDT, 2014).

Esta estructura se basa en tres dimensiones: I) principios ordenadores, donde los elementos de la estructura son organizados y pueden comportarse en relaciones de igualdad, súper-igualdad o subordinación. Estas unidades son organizadas jerárquicamente (donde son obligadas a comandar o a obedecer) siendo este un principio anárquico dentro del Sistema Internacional; II) caracterización de las unidades, haciendo referencia a las funciones empleadas por los elementos del sistema. Estas unidades adquieren diferentes funciones: pueden cuidar de la defensa, del bienestar social, del crecimiento económico, etc. En el sistema internacional, todos los Estados realizan las mismas funciones, siendo unidades similares; los Estados van a variar en términos de capacidades y atributos, pero no en términos de funcionalidad; III) la distribución de las capacidades hace mención a la concentración de recursos y poderes materiales (especialmente económicos y militares) en el sistema. Esta dimensión constituye las variaciones en la estructura interna (WENDT, 2014).

Los intereses hacen referencia a quien o a que los actores son en realidad, siendo motivaciones que derivan en el comportamiento. Estos intereses presuponen identidades, ya que un actor no podría de manera alguna definir qué quiere sin antes establecer quién es. Las identidades forman parte esencial en la política internacional y en la doméstica, pudiendo decir al actor y a otros actores quien son realmente y viceversa. Una vez que los actores saben quiénes son y, por ende, lo que pueden hacer, las normas van a sugerir lo que deben hacer (NOGUEIRA, 2011).

De esta manera, podemos entender como los actores y las estructuras se constituyen por medio de un proceso continuo. Desde esta visión el mundo no es predeterminado, sino más bien como una construcción social donde la interacción de los actores construye intereses y preferencias sobre los agentes, negando cualquier antecedencia ontológica. El constructivismo entendido como “un término medio” busca entender como el mundo material, el subjetivo y el intersubjetivo se relacionan en la elaboración social de la realidad; esto quiere decir que los valores, ideas, conocimientos e historia afectan de manera significativa en como los actores elaboran la realidad social a partir de los elementos mencionados, y por tanto, su posicionamiento tanto doméstico como internacional (NOGUEIRA, 2011).

Existen dos niveles de estructura. En la micro-estructura existen dos niveles: el nivel de la unidad, en el cual se enfoca en los atributos de un Estado y no en sus interacciones como

Estados individuales<sup>1</sup>. En un segundo aspecto, se pueden centrar en el nivel de las interacciones, explicando resultados a partir de las relaciones entre las partes de un sistema. Debido a su carácter “reduccionista” no es posible establecer un diálogo con la política internacional ya que estos modelos no pueden abarcar todo el panorama. Ya en la macro-estructura, existen dos tendencias dentro de la política internacional: equilibrio de poder y la transformación de “unidades semejantes”. De acuerdo a esta idea, los Estados tendrán una tendencia a equilibrar el poder de otro Estado. Bajo esta lógica, se considera que la principal causa de estas tendencias sea la lógica de la anarquía, la cual establece dos efectos: la competencia y la socialización (WENDT, 2014).

Sobre la estructura, existen dos tipos de efectos: un primero determinado por un cambio en el Estado “y” como resultado de un cambio en el Estado “x”; una determinación causal. En segundo plano, el constitutivo hace mención a como las propiedades de “x” hacen de “y” lo que es. En la teoría social, este argumento aparece al establecer la relación entre agente-estructura y como ésta está determinada por procesos sociales, ya sean por normas reguladoras o constitutivas (WENDT, 2014).

Desde esta perspectiva, es posible entender la importancia que Alexander Wendt otorga a las ideas compartidas, normas y valores sobre los actores. De esta manera, este constructivismo se enfoca en la dimensión intersubjetiva del conocimiento; ya que desean enfatizar el aspecto social de la existencia humana creando una estructura “ideacional”, separándose así de la estructura material propuesta por el realismo (GUZZINI e LEANDER, 2006).

Estos entendimientos colectivos crean un puente de comprensión entre las razones por las cuales todo se comporta de una manera y de cómo deben utilizar sus habilidades materiales (poder). Si bien aceptan la noción de un mundo real, este no es enteramente determinado por la realidad física, sino que es socialmente emergente. Estas identidades, intereses y comportamientos son socialmente construidos a través de significados, interpretaciones y presupuestos colectivos sobre el mundo; resultado de este proceso son las normas ya que estas regulan el comportamiento de los actores y sus intereses (NOGUEIRA, 2011).

---

<sup>1</sup> El estado a partir de Weber es entendido como una concepción sociológica de dominación a partir del poder, este último entendido como la imposición de “A” sobre “B” (BIANCHI, 2014).

Una vez que queda establecido el prisma de un sistema de Estados a luz de las implicaciones de la teoría social constructivista – enfatizada por la co-determinación de los agentes y de las estructuras – se tratan tres elementos: los actores estatales, la estructura del sistema de Estados y la interacción por medio del proceso de la política internacional.

Las estructuras de Estado suponen estructuras de poder reguladas sobre condiciones subjetivas pre-existentes; esto quiere decir que constituyen el “ser” de los Estados y qué están determinados a hacer. Esta estructura concede a los Estados soberanía interna y externa. La soberanía interna es el “locus” supremo de la autoridad política dentro de la sociedad (entendiéndose al Estado como el único tomador de decisiones políticas oficiales) y se basa en el reconocimiento hacia el Estado como detentor de ciertos poderes; la soberanía externa denota la ausencia de cualquier autoridad externa mayor que la del Estado, es decir, otros Estados, el derecho internacional o una iglesia supranacional, en esta instancia se encuentra sobre una laguna entre el derecho de hacer lo que quieren y la capacidad de poder ejercer ese derecho (WENDT, 2014).

Asimismo, los Estados están providenciados de sociedades, ya que no se puede entender el comportamiento de los Estados sin entender primero cuál es su relación interna con la sociedad. En este ámbito, la sociedad mínimamente deberá acatar al conocimiento compartido que las induce a seguir la mayoría de las reglas dentro de esta sociedad; dicha sociedad, en si, adviene al Estado por más que existan comportamientos que sean moldeados a la política del mismo. Finalmente, el Estado posee un territorio, cuyo significado social puede variar (WENDT, 2014).

Estos Estados, aquí propuestos como “agencias”<sup>2</sup> poseen una estructura, la cual establece que se debe poner a disposición una idea, un conocimiento compartido que los individuos reproduzcan sobre el Estado como si se tratase de una “persona” corporativa, permitiendo y autorizando al Estado a la acción colectiva de manera institucionalizada (remontando nuevamente a la concepción weberiana de Estado, en el cual cumple la función de crear una idea capaz de hacer con que los individuos orienten la creencia de que un Estado existe de facto o que debería existir) (WENDT, 2014).

---

<sup>2</sup> Para Giddens, en el concepto de agencia surge a partir de un nexo lógico entre acción y poder, bajo la capacidad de intervenir o abstenerse de una intervención, pudiendo influir sobre un proceso o estado de cosas en específico. Un agente deja de ser tal si pierde la calidad de la agencia, es decir, la aptitud de ejercer alguna clase de poder en un sentido transformador (GIDDENS, 2003).

### 1.3.1 La Construcción de la Identidad y del Interés en la Teoría Social

Sobre las identidades, podemos entenderlas como constitutivas de una estructura tanto interna como externa (el *Self* y el *Other*). Para construir estas identidades, es necesario tener una base material, que en el caso de los Estados es el territorio. En esta línea, existen cuatro tipos de identidad: I) la personal o corporativa se entiende como una plataforma para la creación de otras identidades; II) la identidad “tipo” obtenida por Jim Fearon (1997) trasciende como una categoría social donde se comparten características como la apariencia, trazos en el comportamiento, actitudes, valores, conocimientos y entre otros; éstas características son intrínsecas a los actores; III) las identidades de papel existen únicamente en relación a los *others*, basándose en el compartimiento de expectativas, como si el *self* pudiera verse a sí mismo a través de la mirada de *others*; IV) las identidades colectivas presumen que, al existir una aceptación por parte de los individuos sobre la idea del Estado como tal, esta identidad corporativa tenderá a depender de las nociones resistentes de la identidad colectiva entre individuos, es decir, una virtud de la identidad individual de carácter más profunda y social (WENDT, 2014).

Los intereses se refieren a lo que quieren los actores y presuponen identidades, ya que se parte de la concepción de que un actor no puede saber lo que quiere hasta saber en primera instancia, quien es. Sin interés, la identidad no posee fuerza motivacional, y sin identidades los intereses no tienen dirección. Existen dos tipos de intereses: objetivos y subjetivos. Los primeros son necesidades que deben ser satisfechas para que una identidad sea reproducida. Por su parte, los intereses subjetivos se refieren a las creencias que los actores realmente tienen para intentar satisfacer sus necesidades como identidades y forman parte de una motivación inmediata al comportamiento (WENDT, 2014).

Avanzando hacia la estructura del sistema internacional, esta se presupone como anárquica, es decir, bajo la ausencia de una autoridad centralizada. Esta anarquía posee tres estructuras: enemigo, rival y amigo, las cuales van a dominar el sistema. Estas estructuras en su respectivo orden, también se conocen como la estructura hobbesiana, lockeana y kantiana (WENDT, 2014).

La estructura o cultura hobbesiana se basa en un sistema de autoayuda, abordando la naturaleza de la hostilidad en la “guerra de todos contra todos”. Bajo esta condición, se asume la representación de *Other* como un actor que no reconoce el derecho de *Self* de existir de manera autónoma. De esta forma, estos Estados intentarán destruir o conquistar a quienes

hayan asumido como sus enemigos. La cultura lockeana o de rival establece una relación entre Estados “menos amenazadora”, pero atrae una búsqueda por la obtención y preservación de la soberanía, sobre todo en términos territoriales. A diferencia de la cultura hobbesiana, la cultura lockeana no permite la toma de decisiones arriesgadas, sino más bien tomar actitudes más “relajadas” y racionales. Por fin, la cultura kantiana o amistosa, está basada en una estructura de papel sub-teorizado en la teoría social. Bajo esta estructura, se espera que las disputas sean resueltas sin guerra o amenaza de la misma, como así también conformar una especie de equipo al verse amenazados por un tercero (WENDT, 2014).

Es posible entender cómo las estructuras están siempre inmersas en un proceso, haciendo con que esta teoría busque explicar por qué sus procesos mudan. El constructivismo aquí propuesto trata a las identidades e intereses como actores endógenos a la interacción, es decir, una variable dependiente en el proceso de cambio que ocurre cuando los actores redefinen quiénes son y qué es lo que quieren. Independiente a los tipos de culturas es importante entender como éstas están asociadas a una identidad colectiva, y como un cambio en ésta a su vez puede provocar un cambio en la estructura; quebrando así la identidad vieja y surgiendo una nueva (WENDT, 2014).

Existen variables que podrán generar cambios en el nivel macro (la estructura): la interdependencia, destino común, homogeneidad y autocontrol. La interdependencia se da cuando el resultado de la interacción de cada uno depende de las elecciones de los otros; la interdependencia debe ser objetiva puesto que una vez que la identidad colectiva exista, los actores aprovecharán las ganancias y las pérdidas de los otros como si fuesen propias. El destino común aparece cuando la supervivencia individual de los actores depende de lo que suceda dentro del grupo como un todo; se desentiende de la interdependencia ya que el destino común no es necesario que estos actores interactúen entre ellos para estar dentro del “mismo colectivo”. La homogeneidad se basa en unidades semejantes, que pueden adoptar las mismas características, ayudando a construir la identidad colectiva. El autocontrol, por su parte, se basa en la confianza de poder auto-garantizarse la supervivencia. En este sentido, la confianza puede obtenerse en la política doméstica o en el poder coercitivo del Estado, pero, en la política internacional tal condicionamiento externo puede desempeñarse no de manera jerárquica, pero por la tecnología militar e instituciones de seguridad (WENDT, 2014).

Es menester tener en cuenta que los actores reproducen identidades, construyen narrativas sobre quiénes son y por ende constituyen sus intereses teniendo en cuenta sus elecciones basados en su comportamiento. Esto quiere decir que el proceso social que

enfrenta el constructivismo está relacionado a las acciones interconectadas que buscan satisfacer las identidades e intereses, ajustando su debido comportamiento a los incentivos y cambios que existen en el ambiente, o estructura (WENDT, 2014).

Para encerrar el debate teórico, el constructivismo busca reintroducir el concepto de cultura y política doméstica al ambiente de las Relaciones Internacionales. Este abordaje ofrece un camino para dilucidar como los aspectos de la sociedad, cultura y política doméstica pueden generar interés a la identidad estatal y por consiguiente para la acción estatal en el plano internacional. Esta identidad estatal es producto de todas las prácticas sociales que constituyen esa identidad en la esfera doméstica. El constructivismo se interesa por demostrar como estos intereses nacionales surgen, adquieren un cierto status y como estos son políticamente seleccionados a través del proceso político (NOGUEIRA, 2011).

### 1.3.2 Diálogo Teórico

Una vez que hemos delimitado el enfoque teórico, procederemos a explicar de qué manera la teoría será reproducida a lo largo de este trabajo. Por agentes entendemos que son los Estados, ya que el constructivismo tiene una visión estado-céntrica. Esto quiere decir que nuestro principal agente dentro de la estructura será Estados Unidos, involucrando a otros agentes como Argentina, Brasil y Paraguay. La estructura se refiere al Sistema Internacional en el cual están inseridos estos agentes-estado, la forma en la que se relacionan con ella y la manera en la que esta se desarrolla a lo largo de los procesos históricos.

Estos agentes-estado poseen identidades a partir de las cuales se forman los intereses, y, por consiguiente, moldean sus comportamientos. Estas identidades son parte de un proceso histórico de construcción social en el plano interno del agente. En resumen, abordamos cuál es y de qué manera se genera y moldea la identidad propia de Estados Unidos, la cual impulsa sus principales intereses y comportamientos en relación a otros Estados.

Dentro del Sistema Internacional como estructura, existen principios ordenadores; la hipótesis inicial de este trabajo yace en la idea de que Estados Unidos utiliza el principio de subordinación a través de comportamientos coercitivos o cooperativos, dependiendo de cómo esté el ámbito dentro de la estructura. Por fin, este trabajo analiza tanto el nivel de micro-estructura del Sistema Internacional a partir de la unidad (los Estados como agentes) y de la interacción (la forma en la que explicitan sus intereses); esto quiere decir de qué manera Estados Unidos como unidad, interactúa con otros agentes en relación con sus propios intereses a partir del concepto de identidad. Y en último plano, al nivel de la macro-estructura,

esto se traduce a que si Estados Unidos pretende defender sus intereses y proteger su identidad a partir de un equilibrio de poder entre otros agentes o si realmente busca reducirlos a unidades semejantes capaces de crear una misma identidad con intereses similares.

Para finalizar, la figura 1 representa una esquematización sobre la investigación realizada en este trabajo. Teniendo como hilo principal a la Teoría Constructivista, utilizamos tres conceptos clave de la teoría para guiar el proceso de investigación: identidades, intereses y comportamientos. La identidad está relacionada al concepto de política exterior ya que este último es consecuencia del primero, sus rasgos y directrices son un reflejo de la identidad. Con base en esto, la política exterior da forma a la denominada “Guerra contra el terrorismo” tanto a nivel nacional como internacional, y en consecuencia, este cambio en la política exterior estadounidense va a prestar mayor atención al área de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. En paralelo, los intereses de los agentes están vinculados también a la identidad, pero a lo largo del proceso histórico de la construcción social, los intereses estadounidenses sufren variaciones, entre el dominio y la necesidad de ejercer control o influencia. Por último, el comportamiento como resultado de los intereses. Dependiendo del tipo de interés que Estados Unidos tenga en el momento, el comportamiento será impositivo (en caso de que el interés sea de dominación) o a través de un mayor diálogo y cooperación (si el interés es de control o influencia).

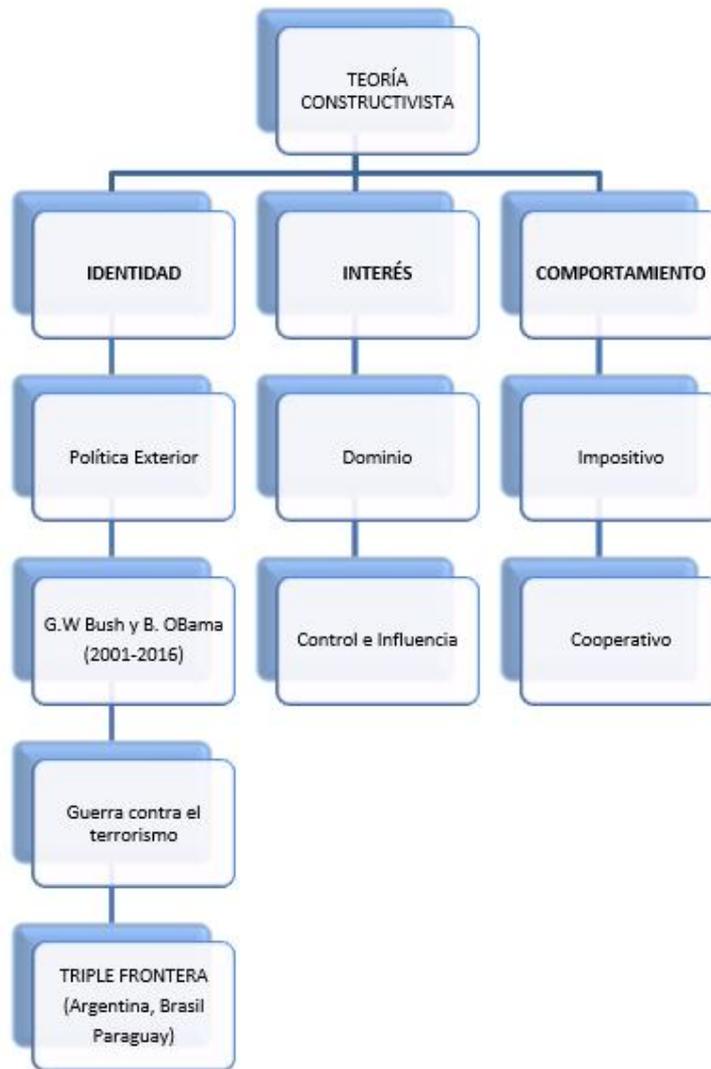


Figura 1: estructura básica del trabajo. Elaboración propia.

## 2 ESTADOS UNIDOS, TERRORISMO Y LA TRIPLE FRONTERA

Este capítulo se dedica a exponer una breve introducción histórica de la política exterior estadounidense luego de la Guerra Fría para contextualizar de qué manera está establecida la estructura del sistema internacional en ese momento, estableciendo una relación de cómo se va moldeando la política exterior de Estados Unidos sobre la seguridad nacional e internacional. Sobre esta línea, se dedica también a demostrar cómo surge la construcción de la guerra al terrorismo dentro de la seguridad internacional, como ésta se proyecta dentro de Estados Unidos y se propaga al sistema internacional; teniendo en cuenta la identidad que presupone Estados Unidos. Además, se realiza un análisis de la política exterior instituida tanto por George W. Bush como por Barack Obama en relación a lo expuesto anteriormente, teniendo en cuenta el aporte teórico y la Triple Frontera.

Es fundamental tener en cuenta a qué nos referimos con política exterior, utilizando a Bedoya (1992) que entiende como la proyección externa de los objetivos políticos internos de un Estado, es decir, determinado por los intereses nacionales; revestida por un doble carácter activo-pasivo. Para el autor, dentro del interés nacional que caracteriza a la política exterior, existe un trípode en el cual todo poder político de Estado deberá preservar: la seguridad, la independencia (soberanía) y el bienestar interno.

Desde esta perspectiva, es necesario identificar los intereses nacionales, saber de dónde provienen y hacia donde apuntan, para poder desarrollarlos de manera satisfactoria. Esto nos permite encarar a la política exterior a través de las capacidades que posee un Estado para poder desarrollarlas. Para ello, la política exterior debe estar correctamente diseñada y articulada, basada en trazos profundamente determinados por el conocimiento de estos intereses nacionales, determinando así a la política exterior como la proyección internacional de los intereses nacionales. El objetivo principal de la política exterior, entonces, debe ser el de aumentar las capacidades que el estado posee para poder defender sus intereses en el plano internacional (BEDOYA, 1992). Complementando con Merle (1984) es menester tener en cuenta que tanto la política interna como externa se tornan interdependientes entre sí, ya que en ambientes democráticos la política exterior es guiada a partir de las cuestiones internas; desde la misma perspectiva podemos entender que un país económicamente dependiente posee una autonomía interna afectada.

Por su parte y como concepto clave para el análisis, podemos entender la identidad de Estados Unidos con base en Bermúdez (2015), a partir de los denominados “padres

fundadores”, quienes se consideraron como el pueblo elegido en la Tierra Prometida, dando espacio a la creación del Destino Manifiesto como un “mito nacional” estadounidense donde se consagran como la nación elegida por Dios para guiar al resto del planeta. Este status moral diferenciado que se le otorga a Estados Unidos promueve su participación en el plano internacional como principal responsable e interventor global; con el fin mismo de expandir el ideal democrático, justificando posibles vulneraciones a la legislación internacional a lo largo de su política exterior.

Esta identidad entonces es caracterizada, en su esencia, de manera teológica. Esto quiere decir que Estados Unidos es una nación elegida por Dios y cuyo presidente deberá cumplir los designios del mismo sobre la tierra, demostrando las bases ideológicas religiosas que llevan a EEUU a tomar como objetivo principal la propagación de sus principios y valores a escala mundial. Para ello, otros Estados deberían requerir al menos de tres requisitos para poder ser parte de los Estados de “primera categoría”: una economía capitalista, la fe en un Dios judeo-cristiano y la democracia (elecciones libres). De esta manera, Estados Unidos puede entender como enemigos a aquellos Estados que no cumplan con al menos uno o dos de estos requisitos (PERIANES BERMÚDEZ, 2015).

En una visión un poco más minuciosa, se investiga la política exterior de Estados Unidos a partir del año 2001, con mayor especificidad en cuestiones referidas a la seguridad internacional. Se hace un análisis de la política exterior estadounidense que nos lleva a comprender el surgimiento de la guerra al terrorismo y como ella va adquiriendo forma en los años siguientes de acuerdo a la estructura del sistema internacional, con mayor o menor índice de violencia y con variaciones en la consistencia sobre la aplicabilidad de este fenómeno sobre diferentes regiones.

Es importante realizar un análisis de la política exterior dilucidada tanto por George W. Bush (2001-2009) y parte de Barack Obama (2009-2015) para poder entender de qué manera la política exterior aquí es conformada y establecida en estos mandatos, ofreciendo ciertas continuidades sobre la tradicional política exterior estadounidense, basada en la defensa de los intereses nacionales y no raramente ligadas a cuestiones de seguridad, y algunas rupturas. Un hecho sustancial que también deberá entrar en dicho análisis está relacionado a la política exterior estadounidense para con América Latina, específicamente el área de América del Sur, pues, a medida que se entra en detalles del tema estudiado, se puede hablar de la efectividad de la política exterior estadounidense en diálogo con Argentina, Brasil y Paraguay.

## 2.1 LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE

En esta sección, la proyección histórica de la política exterior de Estados Unidos tendrá sus inicios a partir de la presidencia de Truman. Esto se debe a que, en períodos anteriores, el foco principal dentro del Sistema Internacional era la Segunda Guerra Mundial, y Harry S. Truman asume tan solo unos meses antes de que esta guerra culmine. Nos encuadramos en el escenario de la Guerra Fría, ya que en este contexto histórico se promulga *The National Security Act (1947)*<sup>3</sup>, surgiendo nuevos departamentos y proyectos a partir de la seguridad nacional, que darán pie a la construcción de la guerra al terror, como también van a intensificarse los tratados, instituciones o proyectos ya vigentes. Otro punto importante durante la Guerra Fría era la necesidad de consolidarse como una potencia, tanto económica como política y militar.

A lo largo de la presidencia de Truman (1945-1953) la política exterior de Estados Unidos se basó en la incompatibilidad entre los dos grandes polos de la época (comunismo-capitalismo) y estableció la necesidad de combatir el avance del enemigo. De esta manera, la Unión Soviética representaba una amenaza a los ideales norte-americanos tales como la estabilidad política, al traer la idea de un proyecto revolucionario del orden capitalista del momento: surgiendo el plan de contención para frenar la expansión de la Unión Soviética y su ideología comunista (PECEQUILO, 2011).

Durante la Guerra fría, a partir de 1947 la estrategia norteamericana se basaba en la preponderancia del poder bajo el precepto ideológico de la “contención”, como si estuviésemos hablando de contener una onda agresiva soviética; propuesta que fue llevado a cabo por George Kennan, diplomático, politólogo e historiador estadounidense. Unos años después este plan de contención adquirió una versión de estrategia política, pero de alcance limitado; esto quiere decir que no podría existir actividad armada en todo el mundo de manera tan flexible (ANDERSON, 2015).

La ley de Seguridad Nacional creó el Departamento de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia. Bajo estas instituciones surge la ideología permanente de la seguridad nacional característica de Estados Unidos hasta la actualidad. Esta ideología a partir de la seguridad aumentó los niveles de expansionismo

---

<sup>3</sup> Acta que reorganizó la Política exterior estadounidense, integrándola a la política interna y militar. Creó diversas instituciones de intuio militar, entre ellas el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia (ROJAS, 2012).

norteamericano bajo el prisma de la democracia y la libertad propia que “caracteriza” a Estados Unidos, esto quiere decir, crear Estados a imagen y semejanza del país norteamericano. Siguiendo la idea de una lucha entre el bien y el mal, las concepciones sobre la seguridad colectiva (representadas por la OTAN) acabaron ganando sobre la Unión Soviética (ANDERSON, 2015).

Todos estos cambios institucionales pretendían dar mayor organización y acción a la política exterior, estructurada a partir de los cambios en el ambiente internacional. Asimismo, las fuerzas armadas y todos los servicios de inteligencia se transforman en instrumentos “privilegiados” por parte de la acción de Estado en lo que respecta a los asuntos internacionales. De esta manera la CIA asume dos métodos imprescindibles para las directrices de la política exterior: la obtención de información y la acción encubierta (AYERBE, 2002).

En ese contexto, en 1947, se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>4</sup> que tenía como fin el desarrollo de un programa de cooperación militar Interamericano, donde Estados Unidos se comprometía a brindar asistencia técnica, económica y militar a los países asignatarios del continente americano. Además, el tratado era un instrumento de la política externa de Estados Unidos, bajo la necesidad de detener el “avance comunista” de la URSS. Esta administración presidida por Truman era conocida como una “cacería de brujas” donde la lucha contra el comunismo definía aliados o adversarios para la seguridad nacional estadounidense. Este panorama va a presentar diversos cambios durante la administración de D. Eisenhower (1953) ya que la idea de seguridad continental comienza a ser asociada al fortalecimiento de la seguridad interna por parte de los países latinoamericanos, quienes tendrán la necesidad de invertir y mejorar sus propias capacidades represivas (AYERBE, 2002).

Una consecuencia inmediata del post-Guerra Fría fue la percepción ampliada de las amenazas a la seguridad nacional, la cual pasó de ser un objetivo claro y definido, a una serie de objetivos que podrían atacar a Estados Unidos. El protagonismo militar impuesto durante la Guerra Fría se vio desplazado, dando lugar a los aspectos políticos y económicos dentro de la agenda norteamericana. Esta “nueva” agenda de seguridad amplió sus aspectos hacia la idea de promover la cultura política estadounidense: la libertad, la justicia, la democracia,

---

<sup>4</sup> Firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro, Brasil. Entró en vigor el 12 de marzo de 1948 con 35 países signatarios, entre ellos Estados Unidos, Argentina, Brasil y Paraguay (OAS, 1947).

prosperidad, el prestigio y la promoción de la ideología nacional (MONTERO MONCADA, 2006).

Bajo esta óptica podemos ver cómo las acciones de Estados Unidos se ven modificadas en relación a cómo está organizado el Sistema Internacional en ese lapsus de tiempo. En consecuencia, inmediata a la Guerra Fría, podemos ver como las acciones de EE.UU se limitan a un plan de contención hacia el socialismo promovido por la URSS durante el mandato de Truman. Por consiguiente, conforme el fenómeno de la guerra avanza, Estados Unidos busca expandir sus horizontes a partir de la cultura creada en torno a su identidad: la libertad y la democracia. Durante este período podemos percibir que existen diferencias entre las relaciones que Estados Unidos establece: por un lado, la relación de enemistad para con la URSS y una relación de relativa amistad para con los Estados que aceptaban la alianza con EE.UU a partir del concepto de seguridad colectiva.

Transcurridos los años y con la Unión Soviética disuelta, el enfoque sobre cuestiones de seguridad nacional por parte de Estados Unidos tomó un nuevo rumbo a partir de la guerra al terrorismo, el cual se llevó a cabo después de los atentados del 11 de septiembre del 2001.

Hasta el momento, la concepción de la seguridad nacional estadounidense pasó por dos caminos: I) Contención al avance comunista II) Carácter expansionista sobre la seguridad colectiva, y ahora, avanzaría hacia un tercer camino: la seguridad preventiva. Tras los atentados del 11 de septiembre Estados Unidos se basó en la necesidad de establecer acciones políticas y militares en contra de “posibles amenazas”, ya sean estos Estados declarados hostiles a la visión norteamericana o como posibles “anfitriones” de agrupaciones terroristas. Esta nueva implementación dentro de la agenda de seguridad contrajo muchas críticas y oposiciones (incluso de la ONU) debido al carácter “ilegal” que presuponía este nuevo camino (MONTERO MONCADA, 2006).

En este contexto, la seguridad preventiva o guerra preventiva, es entendida como la necesidad estadounidense de “prepararse” para poder detener a tiempo a los estados delincuentes asociados al terrorismo, antes de que éstos pudieran amenazar con el uso de armas de destrucción masiva, ya sea contra Estados Unidos o contra sus aliados. Este método se regiría por nuevas asociaciones e innovaciones militares, tecnológicas, el desarrollo de un sistema anti-misiles más eficaz y un mayor interés por la recopilación y análisis de inteligencia. Buscan asegurarse de establecer capacidades de detección, defensas activas-pasivas y de contra-fuerza integradas a los sistemas de seguridad nacional (THE WHITE HOUSE, 2002).

Esta nueva política afectó gravemente las relaciones de Estados Unidos para con América Latina (específicamente América del Sur) en relación a Colombia y los denominados grupos guerrilleros, entendidos como agrupaciones terroristas a fines de los años 1990. Esta nominación será utilizada por EE.UU a conveniencia para establecer acuerdos de bases militares en Colombia para garantizar una cierta “estabilidad” en la zona de conflicto (MONTERO MONCADA, 2006).

Esto nos permite ver de qué manera el discurso, que comenzó como un ataque directo hacia países de Medio Oriente, se transfiere hacia otras ubicaciones geográficas alejadas de estas zonas de conflicto, valiéndose del discurso “anti-terrorista” como tal; estableciendo un acercamiento prominente hacia el Cono Sur.

Ahora bien, es necesario establecer cómo Estados Unidos caracteriza al enemigo, la identidad internacional que crean en torno a su propia percepción de los “otros” y como al mismo tiempo buscan establecer una identidad colectiva que sea compartida entre sus declarados aliados contra la guerra al terrorismo. Es menester desarrollar, a lo largo del capítulo, cuáles son los comportamientos que Estados Unidos define como hostiles, que características en común presentan los agentes involucrados y nominados como enemigos en la lucha contra el terrorismo.

## 2.2 11 DE SEPTIEMBRE Y GUERRA AL TERRORISMO.

Precisamos establecer aquí un breve debate relacionado al concepto de terrorismo. Existen varias concepciones, que van desde un conjunto de actos de violencia cometidos por grupos políticos o criminales para combatir el poder establecido a través de métodos ilegales; o como el uso de la violencia con el objetivo de aterrorizar a un pueblo y debilitar su resistencia; o ejemplificando actos terroristas: asesinato, bombardeo y secuestro. La que nos interesa aquí es la forma en la que tiene lugar el terrorismo o el acto terrorista, el cual posee objetivos precisos (violencia pragmática) o puede ser entendido como una lógica de acción (acción sistemática en cadena sin necesidad de direccionamiento o exclusión previa) (MAZZETO, 2002).

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 suponen la unión de ambas formas de terrorismo explicadas arribas: objetivos precisos (Pentágono y el *World Trade Center*) que representaban, respectivamente, el poder militar y económico, sin olvidar que el intento de atentar contra la Casa Blanca supondría un debilitamiento del poder político del enemigo; y la

lógica de acción por la cantidad de víctimas inocentes como resultado de este ataque terrorista (MAZZETO, 2002).

Más allá de la esencia de los grupos terroristas, se debe tener en cuenta que, en la gran mayoría de los casos, estos grupos son apoyados por gobiernos de diversos países, sobre todo con apoyo financiero. Los actos terroristas también pueden tener por fin alcanzar el poder establecido o a las personas que representan ideologías contrarias al agresor. Sobre esta perspectiva, autores estadounidenses ven al terrorismo con un único objetivo primordial: la aniquilación de los valores de la sociedad democrática (MAZZETO, 2002).

Para complementar, el terrorismo de carácter contemporáneo puede ser considerado como político, ya que está indudablemente relacionado al poder, su búsqueda, conquista y uso para alcanzar una determinada mudanza política; incluyendo violencia o amenaza del uso de la misma, lo cual servirá para conseguir un objetivo político. Se establece una diferencia entre un grupo terrorista de una organización criminoso: la segunda está caracterizada por no pretender generar consecuencias públicas o repercusiones del tipo psicológico fuera del acto violento cometido y no se sienten “interesados” por establecer cambios en la opinión pública. Caso contrario se establece sobre el primero, el cual aborda cuestiones de “mudanzas en el sistema”. Se identifican por ser grupos operacionales de un grupo reducido de personas que componen una red mayor y están limitados logísticamente al no poder ejercer un control directo o efectivo sobre un territorio (AMARAL, 2008).

Resumiendo, los grupos terroristas no son guerrilleros o insurgentes, ya que no controlan territorios. No son criminales debido a que poseen metas políticas y desean que sus objetivos alcancen la esfera pública, buscando establecer cambios en el status quo del poder. Es necesario tener en cuenta que no se caracterizan por ser asesinos comunes, lunáticos o egocéntricos, sino que trabajan en grupos para llevar a cabo actos violentos colectivos y coordinados. Para finalizar el debate, es fundamental reconocer que no todo extremista político es un terrorista, ya que no todos recurren a la violencia organizada, como aborda Hoffman, al decir que todo terrorista es fundamentalmente un intelectual violento preparado para hacer uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos (AMARAL, 2008).

En efecto, Estados Unidos considera abiertamente imponer sanciones hacia los estados “patrocinadores” del terrorismo internacional, buscando aislar a estas naciones que “utilizan el terrorismo como medio de expresión política, lo que está de acuerdo con la descripción sobre el terrorismo aquí expuesta. De esta manera, para el 30 de abril del 2001, Estados Unidos ya había designado oficialmente 29 grupos terroristas a través de la Secretaría de

Estado como *Foreign Terrorist Organizations* (FTOs), incluyendo a *Hizballah* (para Estados Unidos, grupo responsable por el atentado a la Embajada Israelí en Argentina, 1992), número que se extendió a 60 en 2016.

Tras los atentados a las torres gemelas del World Trade Center y al Pentágono, George W. Bush encabezó una Guerra sin un enemigo definido hasta ese momento. Una vez que se identificaron a 19 secuestradores, en su mayoría saudita, el entonces presidente de los Estados Unidos acusó a Osama Bin Laden por dichos atentados, pasando de un pequeño grupo a un potencial enemigo con el fin de proseguir con las intervenciones militares; declarándolas como un acto de guerra entre el bien y el mal (BANDEIRA, 2014).

De esta manera se tornó necesario fomentar el pánico y difamar a la comunidad árabe para poder presentar al islamismo como el nuevo enemigo a ser derrotado. La guerra al terrorismo ahora podría servir para atacar países musulmanes y establecer un determinado control sobre las fuentes petrolíferas. Fue así que el 6 de octubre George W. Bush lanza la campaña global contra el terror. Para mediados del 2001, la comunidad de inteligencia de Estados Unidos había detectado indicaciones de inminentes ataques terroristas, pero sin saber dónde, cuándo ni cómo (BANDEIRA, 2014).

Por consiguiente, en el reporte oficial del *Patterns of Global Terrorism (2001)*, Estados Unidos declaró que en la zona de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay existía una base terrorista libanesa organizada por el *Hizballah* a través de actividades delictivas, donde podrían ganar millones de dólares anuales. También declararon encontrar evidencia de la presencia de miembros del *Hizballah* y simpatizantes; trasladando la guerra al terror al ámbito de la triple frontera (US DEPARTMENT OF STATE, 2002).

### 2.2.1 Política Exterior en la Era Bush

La presidencia de George W. Bush (2001-2009) se vio en primera instancia, atacada por los comentarios acerca de su notoria falta de noción respecto a las temáticas internacionales de la época, y que ya en campaña, diplomáticos y politólogos como Condoleezza Rice defendieron al entonces candidato a partir de diversos comentarios en artículos sobre las futuras tendencias del “nuevo interés nacional” en remplazo al extinto poder soviético; dejando en claro la notoriedad de asuntos militares y económicos como tópicos de política internacional (CORDOVEZ, 2001).

Asimismo, yacía una notable separación entre el gobierno de Bush y el Congreso debido a la existencia de disparidades respecto a la implementación de la política exterior propuesta por el entonces presidente de Estados Unidos. Esta resistencia por parte del Congreso desapareció tras los atentados del 11 de septiembre en consecuencia de la capacidad de George W. Bush de manejar la situación, transformando la popularidad de los hechos en “capital político”, otorgándole una visión más fuerte sobre liderazgo en el plano internacional. Utilizó el discurso de una seguridad colectiva para poder establecer más aliados, pero también para poder incrementar el presupuesto anual de las fuerzas militares en pro de la estabilidad internacional, seguridad internacional y protección nacional (DAALDER e LINDSAY, 2003).

Un pilar importante de la Estrategia de Seguridad Nacional propuesta en la era Bush, tiene a ver con la necesidad de impedir o resolver en poco tiempo conflictos regionales, con el fin de garantizar la estabilidad y reducir el comercio clandestino de material de guerra a mano de las agrupaciones terroristas. En paralelo, otro pilar está caracterizado por la necesidad de establecer y reformar instituciones de inteligencia y seguridad para asegurar la supremacía militar estadounidense (MONTERO MONCADA, 2006).

De esta manera, una estrategia de seguridad nacional debería centrarse en el panorama general, bajo el objetivo de proteger a la patria y promover los intereses, valores nacionales en el exterior. Expresa visiones y aspiraciones de los Estados Unidos a nivel mundial, garantizando que estas acciones llevadas a cabo en el exterior puedan servir para un propósito común. Las estrategias de seguridad nacional se producen mediante evaluaciones no solo de los objetivos globales que se persiguen, sino también de las funciones estratégicas que Estados Unidos debe realizar en todo el mundo utilizando las herramientas que dispone. Estas estrategias deben influir en la evolución del sistema internacional. Una vez que la estrategia es implementada, se crean otras estrategias y políticas subordinadas, requiriendo de una síntesis cuidadosa de las funciones e instrumentos para lograr los objetivos que se persiguen (KUGLER, 2006).

Como vimos, las estrategias estadounidenses se van modificando a medida que el Sistema Internacional establece cambios o continuidades. Asimismo, la táctica estadounidense propuesta hasta el momento por la administración de Bush forma parte importante del análisis aquí propuesto; la relación de Estados Unidos para con América del Sur en cuestiones de seguridad es un reflejo, sin lugar a dudas, de la necesidad de esta potencia para establecerse como el principal actor de las negociaciones e intervenciones en relación a otros Estados. De esta forma queda evidente como EE.UU establece y modifica las directrices de la política

exterior a partir de los cambios generados en el Sistema Internacional y de las nuevas necesidades que surgen en el plano interno, pero sin descuidar la construcción de su identidad, tanto nacional como internacional.

A partir de entonces, George W. Bush encabeza una directriz de política exterior de carácter unilateral sobre la agenda internacional. Sobre estas bases, la Política Exterior establecida en materia de seguridad internacional no busca la paz, por lo contrario, implementa la guerra a los Estados denominados como “Eje del Mal”; los cuales en la visión estadounidense albergan a los grupos terroristas. De esta manera, se consolida la guerra del “bien” (EE.UU) contra el “mal” (terroristas); esta lucha sería llevada a cabo bajo los “medios que fuesen necesarios”, otorgándole a Estados Unidos la supremacía global (PERIANES BERMÚDEZ, 2015).

De esta manera, queda claro como la política exterior dilucidada por George W. Bush tiene objetivos claros de destrucción, ahora, a una serie de enemigos identificados a partir de decisiones tomadas por acción (financiación o albergue de terroristas) u omisión. Estados Unidos comienza a dividir las relaciones internacionales con cada país a partir de una percepción binaria de amigo-enemigo y desde allí, moldea su comportamiento. Con el ataque terrorista perpetuado en Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001, Bush se valida de esta situación para generar y reafirmar conflictos tanto en Medio Oriente como en el resto del mundo.

En su discurso por motivo del Día Nacional de Oración y el Servicio del Recuerdo, George W. Bush figuró aspectos fundamentales sobre los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Este discurso sobresalió por su responsabilidad en responder a estos atentados para liberar al mundo del mal, lo consideró como una guerra establecida contra Estados Unidos a través del sigilo, el engaño y el asesinato. Bush destaca su propósito como nación firme ante heridas recientes que aún no han sanado y los llevan a orar; como también a enfocar en el carácter nacional a través de los rescatistas, donantes de sangre y otros apoyos brindados por la población estadounidense. Para finalizar, George Bush destacó a Estados Unidos como el hogar y la defensa de la libertad, principio por el cual él consideraba que habían sido atacados (THE WHITE HOUSE, 2008).

Ahora bien, es necesario establecer cómo Estados Unidos caracteriza al enemigo, la identidad internacional que crean en torno a su propia percepción de los “otros” y como al mismo tiempo buscan establecer una identidad colectiva que sea compartida entre sus declarados aliados contra la guerra al terrorismo. Es menester desarrollar, a lo largo del

capítulo, cuáles son los comportamientos que Estados Unidos define como hostiles, que características en común presentan los agentes involucrados y nominados como enemigos en la lucha contra el terrorismo.

En el discurso de Bush (2002) durante la graduación de efectivos de la academia de West Point, el entonces presidente refuerza la necesidad de defender la patria, pero que la guerra al terrorismo no debería hacerse únicamente a la defensiva; sería necesario establecer una batalla directa hacia el enemigo, interrumpiendo sus planes y enfrentando las amenazas antes de que surjan como único camino hacia la seguridad. En este discurso, George W. Bush deja en claro que se mandarían diplomáticos o soldados a las naciones donde se requiera combatir al terrorismo, la elección entre los primeros o los segundos dependerá de la identidad de cada nación.

La creación del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) fue concebida en representación a la necesidad de prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos, como para también poder reducir la vulnerabilidad propia al terrorismo y poder minimizar el daño ante ataques inminentes. A su vez, se crearon dos divisiones. La primera sobre seguridad fronteriza y transporte, la cual pretendía monitorear de cerca quién entraba y quién salía con el fin mismo de controlar el movimiento de terroristas extranjeros; asimismo buscaba unificar el sistema de información para poder tener un control rígido sobre la frontera y el flujo de personas que en ella transitaban. Una segunda división estaba compuesta por un sistema de preparación y respuesta a emergencias, en el cual pretendían prepararse para minimizar daños y responder ante ataques que no pudieran prevenirse. Ambas divisiones respondían directamente al Departamento de Seguridad Nacional. Cabe destacar que el interés predominante sobre el terrorismo es el uso de armas de destrucción en masa, ya sean armas nucleares, biológicas o radiológicas (THE WHITE HOUSE, 2002).

Por consiguiente, para diciembre, el gobierno norteamericano había dictaminado un “nuevo tipo de guerra” del siglo XXI. Esta nueva guerra perseguiría a los terroristas a donde fuera que estén en el globo para que no puedan escapar de los “brazos de la justicia estadounidense”. Estados Unidos procuraría desactivar células terroristas ya sea cortando sus fondos económicos o a través de capturas (para entregarlos posteriormente a la justicia) o del asesinato, complaciéndose de servir hacia la causa por la libertad y la paz (THE PENTAGON, 2002).

Tres años después de los atentados del 11 de septiembre, se realizó un informe sobre los avances y estrategias desarrollados hasta el momento por el gobierno estadounidense.

Entre ellas, tres bases fueron expuestas: defensa de la paz a través del combate contra el enemigo, enfrentándolos en el exterior para no tener que enfrentarlos en el plano interno; en segundo lugar se propusieron trabajar con aliados para enfrentarlos en conjunto en el plano internacional; por fin, se plantearon “extender” la paz y la democracia, con la esperanza de que estas dos últimas pudieran trabajar como una alternativa a la violencia proporcionada por los “regímenes terroristas” ya que Estados Unidos cree firmemente que en las sociedades democráticas no aplauden al terrorismo y que los gobiernos democráticos no los albergan (THE WHITE HOUSE, 2004).

A saber, entre 2002 y 2004, el gobierno estadounidense se organizó para combatir al terrorismo a través de una reestructuración interna gubernamental, esto quiere decir en relación a las entidades públicas y afines a la seguridad nacional, su organización, financiamiento, puesta en marcha, entre otros. Para el año 2005, podemos ver un notable crecimiento del discurso anti-terrorista del gobierno estadounidense en comparación a los años anteriores. Siguiendo los informes del discurso de George W. Bush, *war on terror* vuelve a ser un tema constante, pero en un sentido de combate directo por medio de las Fuerzas Armadas, realizando diversos discursos para y por ellos.

La persecución hacia los terroristas en el plano internacional se torna cada vez más fuerte por medio de coaliciones encabezadas por Estados Unidos, donde se denota la tarea principal de las Fuerzas Armadas en encontrar y derrotar a los terroristas. De la misma forma, los militares estadounidenses desarrollaron entrenamientos dentro de las fuerzas militares de otros países con el fin de instruirlos en el combate contra el terrorismo, una vez que lo hayan conseguido, las fuerzas armadas estadounidenses podrían retirarse de cada local. No obstante, el gobierno estadounidense tuvo acceso a los departamentos de otros países para poder “mejorar” la calidad de respuesta ante amenazas y operaciones terroristas (THE WHITE HOUSE, 2005).

Ya en 2006, la cooperación internacional a partir de la construcción de la guerra al terrorismo significó un avance importante en comparación a años anteriores. Se destaca la intervención internacional a Irak y como el proceso de “democratización” del mismo significó el derrumbe de un Estado “aliado al terrorismo” capaz de crear inestabilidades en los países vecinos, por la reconstrucción de un Estado democrático en una lucha firme contra el terrorismo. En este contexto, el gobierno norteamericano comienza a demostrar la importancia tanto de entidades públicas como privadas en la lucha contra el terror, ya que ambas estando debidamente coordinadas, son capaces de motivar, movilizar y agilizar tareas clave para el

liderazgo estadounidense contra el terrorismo (OFFICE OF THE COORDINATOR FOR COUNTERTERRORISM, 2006).

En consecuencia, un segundo mandato de George W. Bush significaba la prevalencia del desarrollo, la democracia y la seguridad nacional como inextricablemente vinculados. Consideró que los valores democráticos no podrían tener sostenibilidad en el plano interno si el desarrollo económico no llegaba a los sectores más carenciados de la sociedad. Realizando una vinculación indirecta entre la pobreza y el terrorismo, pero no como una vía causal, sino más bien como una probabilidad: la pobreza podría generar frustraciones y resentimientos que podrían ser utilizados por “empresarios ideológicos” para constituir el apoyo al terrorismo, caso en el que ocurría en sectores pobres que combinaban con la falta de derechos políticos y libertades básicas. De esta manera, la construcción de la guerra al terrorismo se vería en alguna manera significada por la manutención e incremento del desarrollo económico, tanto en Estados Unidos como en los países que lo necesiten (POWELL, 2009).

Para concluir la etapa de George W. Bush, podemos decir que la construcción de la guerra al terrorismo o *war on terror* sirvió primeramente para dar forma a la estructura de gobierno que terminó representando, alternando estilos de cooperación y enfrentamiento dentro del sistema internacional. Es válido tener en cuenta que, durante la administración de Bush, el discurso tuvo un papel fundamental para el desarrollo y concretización de sus intereses, desde el plano nacional hasta el plano internacional.

Por ende, la administración de George W. Bush tenía como justificativa la guerra al terror para promover el significativo aumento de las despesas militares, sin respetar los principios del derecho internacional, sobretudo el concepto de soberanía nacional. Se enfrentaba a regímenes hostiles a los intereses y valores americanos. Eso proporcionó a Estados Unidos el papel de extender y preservar una orden internacional “amigable” a la seguridad propia, su prosperidad y sus principios (BANDEIRA, 2014).

## 2.2.2 Política Exterior en la Era Obama

Barack H. Obama asume la presidencia de Estados Unidos el 20 de enero del 2009. En su primer discurso presidencial, deja en claro el poder de las convicciones y alianzas sólidas; mencionado a los Padres Fundadores y remarcando la necesidad de permanecer fieles a los ideales de los mismos, recordando el contexto de la Gran Depresión en la que se encontraban. En este discurso, el entonces nuevo presidente menciona la guerra contra la violencia y el

odio “de gran alcance” (internacional), haciendo hincapié en la defensa contra quienes pretendan provocar el terror y asesinar inocentes como medio para alcanzar sus objetivos, siendo estos derrotados por el gobierno estadounidense (OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, 2009).

En la Estrategia de Seguridad Nacional propuesta en 2010, Barack Obama promovía la responsabilidad estadounidense de fomentar la seguridad internacional para un papel principal, en apoyo a una orden internacional justa y sustentable, por medio de sus capacidades militares incomparables. Buscaba adaptar y reequilibrar los elementos a disposición del Estado, dejando en claro que respecto a la seguridad nacional no habría muchos cambios (o cambios incapaces de realizar). La cuestión de la guerra preventiva aún está vigente, pero surge una cuestión que antes no había sido tan utilizada: el ciberespacio. La protección sobre transporte y pasos fronterizos aún son enclaves para la seguridad nacional (THE WHITE HOUSE, 2010).

Sobre esta línea, en capacidades de seguridad preventiva, el uso de todas las capacidades (e instituciones) de inteligencia y la aplicación de la ley continúan durante esta administración. También propuso la cooperación y solidaridad de la información pertinente sobre terrorismo hacia todas las entidades pertenecientes a las fuerzas de seguridad. Llama a esfuerzos globales para prevenir ataques terroristas. De la misma manera, Obama estaba más enfocado en las cuestiones militares, como el uso de la fuerza, disponibilidad de herramientas, presupuesto y soldados para combate (THE WHITE HOUSE, 2010).

En 2010, se llevó a cabo la campaña *If you see something, say something*, el cual pretendía que los ciudadanos llamaran a líneas seguras para alertar sobre situaciones o personas que podrían estar involucrados con actos o grupos terroristas. Si consideramos al terrorismo como algo no estático, podríamos entender por qué está presente en las políticas de cada administración; llevando a la necesidad de que cada individuo estadounidense deba mantener y entender la amenaza del terrorismo global (CLARKE, 2016).

La campaña mencionada arriba buscaba contribuir a la concientización ciudadana sobre los indicadores y delitos relacionados al terrorismo, llevando a la población a reportar actividades sospechosas a las autoridades correspondientes. Está respaldada por el Departamento de Seguridad Nacional, creando alianzas internas entre las diversas instancias (local, estatal, nacional) para recopilar información (U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2010).

A modo de crítica, el terrorismo interno en Estados Unidos había aumentado, con ataques en Fort Hood, Boston, Orlando, etc. La población estadounidense reaccionaba a estos ataques (que si bien eran en menor escala) de la misma manera que reaccionaron al 11 de septiembre. En esta posición, la guerra preventiva se dio por medio de una campaña en contra de diversos Estados en Medio Oriente. Sobre esta línea, el objetivo era evitar que el estado islámico se convierta en una plataforma de ataques terroristas en Estados Unidos a través de población local. Al igual que George W. Bush, podría decirse que Obama también utilizó al máximo las medidas de recopilación de inteligencia y medidas militares (JENKIS, 2016).

Esto quiere decir que, si bien el Departamento de Estado evolucionó en avances sobre el terrorismo, el “enemigo” terrorista también lo había conseguido. Llama a las organizaciones terroristas como desestabilizadores de la paz y la seguridad internacional, al mismo tiempo que amenaza gravemente a la patria estadounidense y sus socios clave. La guerra se disputa no solamente sobre el territorio como también en el espacio virtual, re trayendo o destruyendo las formas de recaudar dinero y reclutas. Las preocupaciones por el terrorismo internacional y sus “países aliados” o *safe heaven for terrorists* (KERRY, 2017).

En 2013 ya se habían fortalecido las defensas, reforzando la seguridad y nuevas herramientas a las fuerzas para prevenir el terror. Se instauró la vigilancia ampliada, lo cual supuso un limbo entre la seguridad y la privacidad. Obama supone que ahora las redes terroristas son una amenaza transnacional, aclamando así la necesidad de todos los elementos del poder nacional para ganar esta batalla que es tanto de voluntades como de ideas (OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, 2013).

Destacando la legalidad de sus acciones en legítima defensa, debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001, el gobierno estadounidense alegó que estas organizaciones terroristas matarían a cuantos estadounidenses pudieran si Estados Unidos no los detuviese primero; pasa a considerarlo como una guerra justa, de último recurso y en defensa propia. En este sentido, menciona a los ataques con drones como un medio legítimo y apropiado para defensa y ataque de terroristas (OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, 2013).

Para 2015, la Estrategia de Seguridad destacaba la necesidad de responder ante amenazas de ataques catastróficos por terroristas en suelo estadounidense habían disminuido considerablemente, pero aún persistían. Se redujeron los incentivos de guerra terrestre, orientándose más hacia la lucha contra el terrorismo por medio de operaciones y acciones colectivas con socios responsables, para impedir el crecimiento del extremismo, la violencia y poder radicalizar el aumento de amenazas terroristas (THE WHITE HOUSE, 2015).

Por consiguiente, esta Estrategia deja en claro la necesidad de prevalecer el liderazgo estadounidense. Demarca el objetivo de avanzar hacia los intereses y valores propios de Estados Unidos, debiendo afrontar a los adversarios que amenacen a la seguridad nacional, tanto la propia como la de los aliados a Estados Unidos. Proponía un ámbito de seguridad colectiva dentro de un sistema internacional dirigido por el gobierno de EE.UU debido a su capacidad de recomponerse y adaptarse a situaciones de riesgo (THE WHITE HOUSE, 2015).

Obama se consagró asimismo como el primer presidente estadounidense en cumplir dos mandatos completos en “tiempos de guerra”, haciendo referencia a la guerra contra el terrorismo heredada por George W. Bush. De la misma forma, el entonces presidente de los Estados Unidos también admitió que, en sus ocho años de gobierno, pudieron crear una capacidad antiterrorista capaz de mantener la presión contra cualquier tipo de red terrorista, no solamente a través de tropas militares, sino que también por medio de alianzas, el uso de drones y ataques aéreos. Por fin, la construcción de una coalición internacional de alrededor de 70 Estados suponía el aumento de los recursos sobre inteligencia, llamando la atención contra el Congreso para autorizar el uso de la fuerza contra las amenazas (sobre todo, las de índole terrorista) (BERTRAND, 2016).

Por fin, uno de los asuntos principales que surgen en cuestiones de seguridad nacional e internacional durante la administración de Barack H. Obama es el crimen organizado transnacional. Para el gobierno estadounidense se trata de una grave amenaza a la salud y seguridad pública, instituciones democráticas y la economía en el mundo. Trae consecuencias desestabilizadoras, entablando redes y conexiones internacionales contrarios a los intereses de Estados Unidos. La gravedad del asunto reside en que los terroristas e insurgentes recurren a estos medios para poder generar fondos y adquirir apoyo logístico para realizar actos terroristas, siendo asociados a estos grupos terroristas que amenazan a Estados Unidos (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 2011).

### 2.3 TRIPLE FRONTERA

En esta sección, se demuestra cómo distintos aspectos de la teoría están relacionadas a la triple frontera, primeramente, por una determinación causal, en la cual un cambio en el Estado “y” se da como resultado de un cambio en el Estado “x”. Esto quiere decir, de qué manera la teoría se traduce a la realidad y a los actores involucrados. Retomando la teoría constructivista desarrollada por Alexander Wendt, esto se traduce en lo siguiente: una vez que

hemos definido (en el apartado anterior) la identidad que Estados Unidos representa y por consiguiente sus intereses, en esta fase final podemos entender el comportamiento que este país lleva a cabo para poder responder a estos intereses en el área de la triple frontera. Dando continuidad al desarrollo teórico, si existen cambios en el comportamiento de Estados Unidos, luego de los atentados del 11 de Septiembre, existirá un cambio en el comportamiento de Argentina, Brasil y Paraguay, a medida que estos se vinculen a Estados Unidos dentro del Sistema Internacional; dando lugar a nuevos tratados o procesos de cooperación. La hipótesis del trabajo y que se demuestra a continuación, es cómo una mayor atención e inserción de Estados Unidos en la región de la triple frontera, puede modificar padrones de comportamiento de Argentina, Brasil y Paraguay para llegar a un acuerdo con los intereses de Estados Unidos sobre la región.

Para ello, es necesario demostrar de qué manera llega el discurso de la guerra al terror a la zona de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, cuáles son los principales “detonantes” de la preocupación estadounidense en el área, los cuales están relacionados con la dinámica y las problemáticas que enfrenta la triple frontera en la cotidianeidad. Para finalizar, especificamos de manera concisa qué tipos de procesos cooperativos existieron o existen para dar frente a la problemática del terrorismo en la zona de la triple frontera, y si esta ha podido ser comprobada o no.

Para poder establecer el diálogo teórico en relación a Estados Unidos y la triple frontera, retomo autores utilizados en el primer capítulo. De los cuales: M. Vitelli (2014), A. Wendt (2014), C. Nogueira (2011), T. Castro (2012) Jackson y Sørensen (2007) y E. Adler (1999). Esto me permite establecer una conexión entre lo que sucede en la realidad, el hecho, y reproducir cómo la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales de alguna manera consigue dar una explicación.

Con respecto a la frontera, podemos diferenciarla del concepto de límite, porque este último está caracterizado por ser un “límite jurídico” del Estado, sin vida propia ni existencia material. La frontera por su parte, está orientada “hacia afuera” (fuerzas centrífugas) ya que ciertas veces puede desarrollar intereses distintos al gobierno central. Esto se debe a que la frontera puede ser un factor de integración, a medida que exista una zona de interpenetración mutua y de constante manipulación de las estructuras sociales, políticas y culturales distintas. La noción de frontera tiene un aspecto fundamental en las RRII, debido a que forma parte esencial del Estado moderno: la consolidación del poder y la autoridad dentro de una base territorial bien definida, delimitando lo nacional y lo internacional (CARNEIRO, 2016).

### 2.3.1 Inserción de la guerra al terrorismo

Se puede decir que el auge de la zona de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay comienza en la década de 1970 tras la construcción de la hidroeléctrica Itaipú; fomentando el surgimiento de nuevos asentamientos, la instalación de fábricas por la energía barata y el sector de servicios que atendía a las nuevas empresas y a los moradores recientemente instalados. La dinámica económica de esta región está caracterizada por el comercio, principalmente entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú, debido a la proximidad de ambas por medio del Puente de la Amistad. Existe una gran masa poblacional de origen árabe. (BARTOLOMÉ, 2003).

En relación al discurso sobre terrorismo propuesto y encabezado por Estados Unidos en la zona de la triple frontera, precisamos tener en cuenta que en el año 1992 fue la primera mención oficial sobre una posible actuación de un grupo terrorista en América del Sur, conforme al documento de ese mismo año *Patterns of Global Terrorism*. En ese documento, se realiza un abordaje sobre la supuesta presencia del Hizballah en el continente suramericano. El motivo principal se debió al atentado ocurrido en Argentina a la Embajada Israelí, siendo estos los primeros pasos para un proceso de securitización del terrorismo internacional en América del Sur (AMARAL, 2008).

Ese mismo documento de 1992 destacaba también la emigración reciente de comunidades xiitas a la zona fronteriza entre Argentina, Brasil y Paraguay. Para 1994, la situación se había agravado tras el atentado, nuevamente en Argentina, a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y a la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA). Ya en el PGT de 1995, el foco latinoamericano en la agenda contra el terrorismo estaba incluido de manera más significativa por parte de Estados Unidos; quien se envolvió fuertemente en el caso de la AMIA, acusando a grupos terroristas asociados a Irán y su gobierno (AMARAL, 2008).

Debemos tener en cuenta ciertos aspectos de la teoría constructivista. Su posición mediativa considera que la realidad se ve afectada por el conocimiento y los hechos sociales. La realidad social pasa a emerger de la atribución de sentidos y funciones a objetos físicos. Arraigados en esta posición, se acepta la noción de que hay un mundo real que no está enteramente determinado por la realidad física. Se considera que las identidades, intereses y el

comportamiento de los agentes políticos son socialmente construidos a través de significados (ADLER, 1999).

Para 1994 en la Asamblea General de la ONU, el entonces Presidente de Argentina, Carlos Menem sostuvo la existencia de dos flagelos que golpeaban al mundo del fin del siglo XXI: el narcotráfico y el terrorismo. En este contexto, Carlos Menem solicitaba a la ONU una mayor participación y compromiso respecto a la temática del terrorismo, asumiendo un esfuerzo global tanto como para combatir al fenómeno terrorista como así también a los que de alguna manera “apoyaban” actividades terroristas (FERREIRA, 2012).

En los años subsecuentes, los PGT continuaron reforzando el discurso de la amenaza terrorista internacional en América del Sur. Destacaban el empeño de las autoridades argentinas para resolver el caso de los atentados en Buenos Aires, colocándose como líderes en esfuerzos de cooperación regional en actividades de contraterrorismo; sobre todo en relación a sus vecinos Brasil y Paraguay en materia de control sobre la zona de la triple frontera. En este sentido, en 1996 ganan mayor impulso esfuerzos de cooperación e iniciativas trilaterales entre Argentina Brasil y Paraguay para reforzar mecanismos de seguridad en conjunto (AMARAL, 2008).

Esto demuestra que, los pensamientos, ideas y valores poseen una fuerza mayor que las estructuras materiales disponibles; las creencias intersubjetivas representan los medios o canales por donde pasan los flujos de relacionamiento internacional y, finalmente, la formación de las ideas e ideales forman parte de la construcción de los intereses, identidades y de la conciencia compartida de los agentes internacionales (CASTRO, 2012). A su vez, las ideas poseen características estructurales. Estas ideas (entendidas como un conocimiento colectivo) actúan como propulsor de la acción social. Asimismo, estos hechos sociales son construidos como entendimientos colectivos del mundo físico y social; forma parte de un proceso de innovación capaz de crear un entendimiento intersubjetivo en el cual se basan los intereses, prácticas y comportamientos de los gobiernos (ADLER, 1999).

El entonces presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, llegó a Buenos Aires para encontrarse con Carlos Menem, presidente de Argentina en la época. Clinton expresó cierta preocupación por la presencia del Hizballah en la zona y ofreció auxilio para continuar con esta tarea. El gobierno argentino continuó a la cabecera por la lucha anti-terrorista en la región, promulgada a través de mecanismos diplomáticos para aumentar la seguridad y vigilancia en el área de la triple frontera. En 1997 la Secretaría de Seguridad Interior argentina organizó el “Primer Congreso Internacional de Terrorismo”, donde recomendaban a la

Organización de los Estados Americanos (OEA) a la creación de un Comité Interamericano para el Terrorismo, con la intención de coordinar medidas cooperativas sobre esta temática. Ambos esfuerzos fueron elogiados en el PGT de 1997 como grandes empeños de liderazgo argentino en la materia, sobretudo en detrimento de la triple frontera y la necesidad de vigilar más de cerca la zona, debido a una probabilidad muy grande de que allí “operasen terroristas islámicos” (AMARAL, 2008).

En consecuencia, tanto en el caso argentino como brasilero podemos notar un cambio en los intereses de estos países para con la agenda de seguridad internacional a partir de la triple frontera. Una vez que Estados Unidos comienza a dar particular atención a la región, sobre todo a través del caso de la AMIA, ambos gobiernos empiezan a realizar esfuerzos para cooperar entre sí al controlar en mayor medida la zona de la triple frontera. De acuerdo con Adler (1999), la forma en la que los hechos sociales son establecidos dentro del mundo social, forma un aspecto relevante para comprender la manera en la que se ejerce la influencia por medio de los actores.

Con todo, una preocupación constante para las organizaciones estadounidenses es la creciente población árabe en la región, ubicada mayoritariamente en Foz de Iguazú y en Ciudad del Este. En Argentina, la población musulmana es mucho mayor a la población judaica, aunque estos no están concentrados en Puerto Iguazú, sino más bien a lo largo del país. El comercio ligado a Ciudad del Este tiene a ver con el contrabando de mujeres y niños para la prostitución, comercio ilegal de drogas y armas, mafias y terroristas islámicos “sin identificar” (WISHART, 2002).

En este sentido, el histórico de ataques recibidos en los países que conforman la triple frontera (referidos a los atentados en Argentina, de 1992 y 1994), la fuerte presencia de la comunidad musulmana que allí convive reforzó los ideales de un *safe heaven* para terroristas. Muchos analistas concuerdan con la noción de un gobierno inexistente en esta región, con una proporción significativa de actividades criminales, podría traer consigo grandes amenazas para la seguridad internacional y para la seguridad estadounidense (FERREIRA, 2012).

Sobre esta perspectiva, Ciudad del Este es considerada como el principal mercado negro de América Latina, esto no solo beneficia a la actividad económica de Paraguay, sino que también beneficia a los habitantes de Foz de Iguazú ya que una parte significativa del contrabando pasa por el puente que une Brasil y Paraguay: el Puente de la Amistad. El lavado de dinero y el narcotráfico también constituyen a las actividades ilícitas que ocurren en la

zona de la triple frontera, sobretodo en Ciudad del Este, con distribuciones tanto a Brasil, como Argentina, Europa y Estados Unidos (LYNN, 2008).

En relación a esto, se especulaba que tanto el Hizballah como Irán estarían utilizando esta zona como una plataforma de captación de recursos y base operacional para responder contra Estados Unidos. Asimismo, el modus operandi de estos grupos consistiría en lavar dinero para enviar a los principales líderes en el Líbano, para iniciar operaciones de proyección de ataques terroristas, remarcando la importancia de las actividades ilícitas ocurridas en la triple frontera, sobre todo en Ciudad del Este para el financiamiento de estos grupos (AITA, 2017).

Siguiendo esta línea, a partir de los atentados ocurridos en 2001 en Estados Unidos, la zona de la triple frontera pasa a ser fuertemente reconocida como un “espacio de ilícitos con grandes conexiones terroristas”. Las percepciones sobre la seguridad en esta zona comienzan a verse afectadas a través de la prensa internacional como un foco de terrorismo internacional. Si bien en la década de 1990 había sospechas de bases terroristas, no habían encontrado pruebas concretas hasta el 2001, cuando volvieron a retomar las ligaciones entre los atentados en Buenos Aires y las supuestas células terroristas en la triple frontera (LYNN, 2008).

Complementando, en entrevistas realizadas a oficiales de seguridad en la triple frontera, el relato más frecuente se daba a partir de la preocupación por la dificultad de control sobre la criminalidad en el área. Una segunda preocupación, yacía en la falta de agentes en el área para una mayor supervisión; los diversos agentes no han podido controlar ampliamente la región y poder resolver satisfactoriamente crímenes como el desvío, contrabando, tráfico de drogas, de armas, entre otros (FERREIRA, 2012).

Si bien Puerto Iguazú es la ciudad que menos economía mueve en este sector, en cuestiones de seguridad ocurre una situación opuesta. Luego de los atentados del 11 de Septiembre, el gobierno federal reforzó las fuerzas de seguridad en el área, incrementando alrededor de 400 oficiales de la gendarmería en la ciudad. De manera tal, también se multiplicaron los esfuerzos de la policía federal, quienes instalaron un grupo de investigación antiterrorista (BARTOLOMÉ, 2003).

En este sentido, queda al descubierto la posición mediativa de la teoría constructivista, la cual considera que la realidad se ve afectada por el conocimiento y los hechos sociales. La realidad social pasa a emerger de la atribución de sentidos y funciones a objetos físicos. Arraigados en esta posición, se acepta la noción de que hay un mundo real que no está enteramente determinado por la realidad física. Se considera que las identidades, intereses y el

comportamiento de los agentes políticos son socialmente construidos a través de significados (ADLER, 1999).

De esta manera, a fines de 2001 el coordinador para antiterrorismo del Departamento de Estado de EE.UU había viajado a Paraguay para organizar el seminario de “Prevención del terrorismo internacional y del crimen organizado en la zona de la Triple Frontera”. Esto generó una cadena de documentos oficiales estadounidenses que alertaban sobre las amenazas terroristas de la zona, bajo el discurso de la gran masa poblacional árabe en la región con bajo control estatal. En el año 2005 Paraguay concede permiso e inmunidad para el ingreso de marines norteamericanos al país. De igual manera, Argentina Brasil y Paraguay decidieron adoptar las resoluciones de los órganos de seguridad y han tomado ciertas medidas para controlar la posible amenaza terrorista en la zona (LYNN, 2008).

Un informe realizado por Estados Unidos en 2003, destacó la debilidad de las fuerzas de seguridad pertenecientes a los tres países que componen la triple frontera; concluyendo que esa región era una “base de grupos islámicos terroristas” y un “centro para el crimen organizado”. En este sentido, la construcción de acuerdos o grupos de trabajo por parte de Estados Unidos para con los países que componen la triple frontera, pasó a ser una estrategia continua, mostrando una mayor capacidad de obtener más cooperación por parte de los tres países. Por consiguiente, documentos estadounidenses entre 2002 y 2004 demandaban específicamente a los países de la triple frontera para crear una legislación capaz de criminalizar el financiamiento del terrorismo y lavado de dinero, mostrando a Brasil y Argentina como más “reactivos” a estas propuestas legislativas (VILLA, 2014).

En líneas generales, Paraguay también se suma a la lucha antiterrorista a partir de la visión estadounidense, junto con Argentina y Brasil. Los tres países que componen esta frontera duplican sus esfuerzos para contrarrestar las fuerzas terroristas supuestamente instaladas en la región. Entonces, podemos ver como Argentina, Brasil y Paraguay van desarrollando medidas cooperativas con el fin de establecer una “lucha antiterrorista” que antes no estaba asentada en la zona de la triple frontera.

En el discurso, el gobierno norteamericano consideraba que los Estados Latinoamericanos (y, sobre todo, los de la región sur) estaban caracterizados por una “fragilidad” del poder público, entrando en un cuadro de “desorden generalizado” causado por el crimen organizado. En este sentido, Estados Unidos se veía “obligado” a tener una participación más activa en la región para crear nuevos mecanismos y así poder “auxiliar” a los países latinoamericanos en el combate al terrorismo y el crimen organizado (AMARAL,

2010). Queda clara entonces la transposición de la identidad estadounidense, traducida a sus intereses y por consiguiente las directrices de su política exterior, como un discurso (en este caso, la guerra al terrorismo) es planteado en una región para tener mayor acceso a ella.

Es importante tener en cuenta la creación del “3+1” para la seguridad en la triple frontera, compuesta por Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos como una medida para reforzar el control transfronterizo y mejorar las capacidades de los países suramericanos de evitar actividades relacionadas al terrorismo en la región. Con esto, empiezan a desarrollarse organizaciones como el Comité Interamericano contra el Terrorismo, que en 2005 financió entrenamientos de fuerzas de seguridad pública en la región con tendencias a desarrollar capacidades antiterroristas. Esto desencadenó la creación del Centro Regional de Inteligencia en Foz de Iguazú como órgano nacional, con la idea de ampliar actividades de inteligencia con los órganos correspondientes de Argentina y Paraguay (VILLA, 2014).

Podemos notar como Estados Unidos se basa en su propia identidad, la cual fue creada a través de un proceso histórico y social, para desarrollar sus intereses y por ende su comportamiento con determinados actores en el Sistema Internacional. También podemos notar como se trata de una determinación causal encontrada en la teoría propuesta por Alexander Wendt (2014), donde podemos ver un cambio en Estados Unidos (entiéndase, los atentados del 2001) generan un cambio en otros Estados (en este caso, Argentina, Brasil y Paraguay). De la misma manera, esto nos permite entender como el mundo material, el subjetivo y el intersubjetivo se relacionan dentro de la elaboración social de la realidad; esto quiere decir que los valores, ideas, conocimientos e historia afectan de manera significativa en como los actores elaboran la realidad social a partir de los elementos mencionados, y, por tanto, su posicionamiento tanto doméstico como internacional (NOGUEIRA, 2011). Agregando la visión de Jackson y Sørensen (2007), debemos prestar particular atención al entender que este debate no deja de lado los aspectos materiales del Sistema Internacional, tales como el territorio, la población, armas y otros recursos físicos; pero sí que por sobre ellas existen entendimientos respecto a la forma en la que estos recursos son concebidos, organizados y utilizados; este debate demuestra interés por el raciocinio ligado a la seguridad internacional, otorgándole un significado al mismo.

Sobre este raciocinio, la teoría a partir de Wendt (2014) explica que el mundo, al ser socialmente construido, está en constante transformación. Las estructuras sociales y los actores políticos se constituyen y las ideas moldean el modo en que estos actores se definen, como así también sus intereses y comportamientos dentro del sistema internacional. Esto

determina que los intereses, las prácticas y las preferencias de los Estados son socialmente contruidos. Las cuestiones fundamentales de las relaciones internacionales se entienden como procesos socialmente contruidos entre los actores y la práctica social.

### 2.3.2 ¿Cooperación y diálogo?

Bajo el discurso establecido en el apartado anterior por parte del gobierno estadounidense, la población árabe residente en el área de la triple frontera se convirtió en un blanco de denuncias por parte de Estados Unidos, relacionando a esta comunidad árabe a redes internacionales terroristas. El gobierno estadounidense realizó informes alegando que los árabes de la triple frontera estaban financiando actos y grupos terroristas, en su mayoría, estos informes no poseían argumentos sólidos (CARNEIRO FILHO, 2012).

En Argentina, luego de los atentados del 2001 en Estados Unidos, una de las preocupaciones internas radicaba en el presupuesto al área de seguridad. Un trabajo considerado como importante fue la supervisión de la CIA en la zona de la triple frontera, denominada “Centaurio”, en cooperación directa con la Gendarmería Nacional desde 1994; lo cual, en 1997, consiguió “prevenir” el atentado a la embajada norteamericana en Asunción (LA NACIÓN, 2001).

En 2002 se proclama la “Convención Interamericana Contra el Terrorismo” creada en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el fin de establecer un marco jurídico capaz de influenciar a otros Estados a que adopten legislaciones antiterroristas en el ámbito interno. Argentina, Brasil y Paraguay firmaron y rectificaron esta Convención, siendo a partir de ese momento de carácter obligatorio y sin cuestionamiento por parte de los Estados signatarios (AITA, 2017).

Cabe destacar la existencia de la Comisión Especial Tripartita. Esta se creó como resultado de un encuentro de los Ministerios de Justicia y del Interior de Argentina, Brasil y Paraguay en 1996. A los ojos estadounidenses, se volvió una de las más “bienvenidas” actitudes regionales en relación al combate contra el terrorismo, la cual se fue a unificar como el comando 3+1 (DO AMARAL, 2007).

En el año 2002, por la propia iniciativa de Argentina, se reúnen los tres países que componen la triple frontera, sumado a Estados Unidos para dialogar sobre cuestiones relativas al fortalecimiento de la cooperación entre los participantes para analizar, prevenir y detener el

terrorismo y sus formas de financiación, narcotráfico, lavado de activos, controles aduaneros y migratorios, entre otros (ARGENTINA, 2002).

Continuando, el Comando Tripartito creada en 1996, surge como una respuesta a la gran preocupación del área por la falta de eficacia en el tratamiento de actividades ilícitas en la región. Esto corresponde a una secuencia histórica de esfuerzo por parte de los tres países para poder tratar y resolver los problemas de la seguridad que surgen tanto por el gran flujo de personas que circulan en esta triple frontera, como así también para poder mejorar los esfuerzos en relación al contrabando y desvío. En 1998, también se crea el Plano de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR; el cual sería posteriormente sustituido por el Plano General de Cooperación y Coordinación Recíprocas para la Seguridad Regional (FERREIRA, 2012).

Para 2003, el 3+1 los debates incluían capacitación, fortalecimiento de las instituciones financieras, legislación sobre el lavado de dinero, financiamiento terrorista, entre otros; exigiendo la cooperación en el intercambio de información y la aplicación de la ley en esta materia. La entonces embajadora paraguaya Leila Rachid, exhortó al grupo a “enviar un mensaje al mundo” de que estos tres gobiernos estaban determinados a prevenir los ataques terroristas (STATE, 2003).

En una de los encuentros del “3+1”, cabe destacar que en 2004 se discutió sobre las responsabilidades internacionales en relación a la problemática del terrorismo. Representantes estadounidenses agradecieron y destacaron los esfuerzos de Argentina, Brasil y Paraguay en materia de cooperación e intercambio de información. Se problematizó y dio mucho énfasis a las problemáticas del lavado de activos que podrían financiar a grupos transnacionales terroristas, destacando la necesidad de aplicabilidad de controles específicos, sobre todo en lo relacionado al marco legal, jurídico y reglamentación financiera a través de leyes que puedan prevenir estas cuestiones (STATE, 2004).

Podemos destacar que, dentro de la agenda política argentina entre 2001 y 2003, la noción de terrorismo internacional estaba asociada a dos temas vinculados entre sí: esclarecer los atentados de 1992 y 1994 (en Argentina) y ejercer un mayor control en el área de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Durante la asamblea legislativa del 2003, el presidente Néstor Kirchner afirmó que la lucha contra el terrorismo internacional tenía “toda la atención” del gobierno argentino. Por otra parte, Néstor Kirchner también comparaba a los atentados del 11-S en Estados Unidos con los atentados realizados en Buenos Aires (PRETTI C; CLEMENTE A; CICCONE S; 2016).

Aún en 2004 Estados Unidos continuaba reclamando sobre el flujo de dinero para las organizaciones terroristas islámicas continua a ser foco primario del contra-terrorismo; destacando que los recursos económicos y políticos invertidos por Estados Unidos en iniciativas acordadas en el ámbito de esta Comisión (3+1) tenía el intuio de reforzar dicha institución, muñir a los países componentes de la triple frontera y profundizar el control sobre la frontera y los flujos financieros que allí se originan (AMARAL, 2010).

Si bien los gobiernos de los países que componen la triple frontera se esfuercen en desmentir o contradecir todas las sospechas que envuelven a esta región y que no hay nada concreto que pueda confirmar directamente a la existencia de organizaciones terroristas comprobadas por Argentina, Brasil o Paraguay, se trae desde esta región la problemática del terrorismo junto con el miedo, la duda y la presión internacional que pueden sufrir por la adopción de medidas que busquen prevenir o combatir esta amenaza. De esta manera, Argentina Brasil y Paraguay se convierten en signatarios de una serie de tratados internacionales sobre terrorismo, destacando el Convenio Internacional para reprimir el Financiamiento Terrorista (AITA, 2017).

Con todo, en 2006, el gobierno de Néstor Kirchner, por motivo de la Asamblea General de la ONU, expuso respecto a la cuestión de la Triple Frontera; la misma entró en la agenda política de seguridad externa asociada al terrorismo desde dos ámbitos: por un lado por presión externa, principalmente desde Estados Unidos a partir de 2001 y por otro, por los indicios que asociaban la zona como ingreso de los atacantes en los atentados de la Embajada y la AMIA en argentina (PRETTI C; CLEMENTE A; CICCONE S; 2016).

Sobre esta mirada, se inicia el proceso legislativo por parte de los países que componen la triple frontera en relación al anti-terrorismo, destacando la participación de la Convención Interamericana Contra Terrorismo creada en 2002 mencionada arriba. De la misma manera, de acuerdo con Vitelli (2014) la evolución de las prácticas e instituciones están vinculadas a la manera en que las ideas se relacionan con los objetos físicos, y como también estas ideas son difundidas a lo largo de las fronteras nacionales; al punto de transformarse en una práctica discursiva e institucionalmente establecida.

A pesar de que Brasil tendría muchas diferencias para con Estados Unidos y ciertas formas de adopción sobre el terrorismo, acaba por sumarse a esta lucha a través de la ley sancionada en 2016. Esto significó un avance brasilero hacia las expectativas estadounidenses sobre el nuevo paradigma de seguridad internacional planteado arriba. En este ámbito, en los Juegos Olímpicos desarrollados en Brasil en 2016 en el ámbito de la “Operación Hashtag”

donde detuvieron a 14 hombres con sospecha de estar relacionados al Estado Islámico (MILANI, 2016).

Sobre la adopción de medidas legislativas, Argentina incorporó la ley 25.241 para la reducción de penas a quienes colaborasen en investigaciones de actos terroristas, y si bien no hacen mención en la Constitución al terrorismo, está presente en el código penal por medio del art 41 y art 306 la prohibición de libertad condicional a personas involucradas en financiamientos terroristas. En el caso brasilero, la existencia de la ley 13.260 sobre la reglamentación referente al terrorismo, tiene sus respectivas menciones en la Constitución como repudio al terrorismo en el - Inciso VIII/Art 4º; y en el art 15 y art 83 del Código Penal vigente. Por fin, Paraguay tampoco tiene menciones al terrorismo en la Constitución, pero si establece la ley 4.024 con efectos punibles hacia actos terroristas y su financiación, como así también la ley 1.015 sobre la prevención de actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes (AITA, 2017).

De esta manera, la nueva ley argentina cumplía con las exigencias de la Convención ante el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para evitar el lavado de dinero como fuente de financiación terrorista internacional. Para Brasil, la ley antiterrorista 13.260 sancionada en 2016 visa “disciplinar” el terrorismo, tratando de disposiciones procesuales y reformular el concepto de organización terrorista que hasta el momento no estaba de manera clara en la legislación brasilera, siendo más clara y detallada que la argentina. Aún en el caso brasilero, la incorporación del párrafo 2 del art 1 de la ley 12850 de 2013, trata de la represión al crimen organizado, sumando ahora la aplicabilidad a organizaciones terroristas. Por fin, en Paraguay la ley 4.024 sancionada en 2010 se dio como fruto de las presiones norteamericanas y de la OEA en relación a las sospechas de organizaciones terroristas en la zona de la triple frontera (AITA, 2017).

En resumen, tanto en la ley antiterrorista en Argentina, como en Brasil y en Paraguay, existe una medida preventiva para inmovilizar los fondos o activos financieros de personas físicas y jurídicas con sospechas de vinculación a la financiación terrorista, retirando a los países de la “lista gris” de Estados que no estaban reaccionando a las recomendaciones realizadas por la GAFI en el contexto de la OEA sobre financiación terrorista internacional (AITA, 2017). Queda claro aquí que las estructuras de Estado suponen estructuras de poder, reguladas sobre condiciones subjetivas pre-existentes; constituyendo el “ser” de los Estados y qué están determinados a hacer. Esta misma estructura concede a los Estados soberanía interna, el locus supremo de la autoridad política dentro de la sociedad (entendiéndose al

Estado como el único tomador de decisiones políticas oficiales), la cual está basada en el reconocimiento hacia el Estado como único detentor de ciertos poderes (WENDT 2014).

En 2015, Paraguay fue electo presidente del Comité Interamericano contra el Terrorismo para el periodo 2015-2016, a través de la embajadora Elisa Ruiz Díaz. En este ámbito, se aprobó la propuesta paraguaya sobre la protección y el compromiso de la lucha antiterrorista sobre todo en el sentido informático y cibernético (ABC, 2015). Sobre la misma línea, se firmó un pacto entre Paraguay y Estados Unidos que tiene como principio dominante la “Doctrina de Seguridad Nacional” que ha sido el motor en la relación entre estos países; donde Paraguay reafirmó su compromiso para apoyar y expandir operaciones de paz, que incluyen el intercambio y adiestramiento militar (E’A, 2015).

Para 2016, hubo un encuentro entre B. Obama y M. Macri, donde ambos destacaron la importancia del compromiso para con la lucha antiterrorista, la cual representa una de las principales amenazas del mundo contemporáneo. Se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Seguridad de la Argentina y el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos para impedir y combatir crímenes de esta índole, incluyendo información y seguridad en los vuelos en territorio argentino. Por fin, suscribieron un Memorandum de Entendimiento entre la Unidad de Información Financiera de la República Argentina y el Financial Crimes Enforcement Network de Estados Unidos para el intercambio de información relacionada con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (RELACIONES EXTERIORES, 2016).

Finalizando, la teoría queda expuesta al ver como los niveles de la estructura explicitados por Wendt (2014) salen a la luz. Dentro de la micro-estructura podemos ver como los atributos de un Estado (en este caso, Estados Unidos) fluyen en el nivel de las interacciones, explicando resultados a partir de las relaciones entre las partes (aquí incluye Argentina, Brasil y Paraguay) de un sistema. Continuando, al nivel de la macro-estructura, existen dos tendencias dentro de la política internacional, la que se expone aquí corresponde a la transformación de unidades semejantes. Esto quiere decir que, con base en el comportamiento de Estados Unidos (teniendo en cuenta el Self) los intereses y comportamientos de Argentina, Brasil y Paraguay serán análogos al primero.

## CONSIDERACIONES FINALES

Llegando al final del trabajo, hemos discutido como se construye lo que denominamos “guerra al terrorismo” o War on Terror, como se proyecta y se vincula con otros actores. Entonces, podemos decir que la guerra al terrorismo es un fenómeno tanto discursivo como práctico, ya que se necesita de un respaldo ideológico para poder sustentar esta práctica. Estados Unidos creó un discurso en torno a la guerra al terrorismo dentro del Sistema Internacional, y la diseminó tanto en discursos públicos, órganos nacionales y a otros Estados; en poco tiempo, mucho de los ideales estadounidenses (como el de la democracia, la libertad, la paz internacional y sobretodo el del Destino Manifiesto) se vieron propagados a través de un único discurso que les daría legitimidad como uno de los líderes de la seguridad internacional, capaces de planear, desarrollar y proyectar un nuevo concepto de guerra: la guerra preventiva, demostrando el verdadero peso de la construcción de la identidad como un proceso histórico-social.

Este diálogo sobre la necesidad de que los estados que componen la zona de la Triple Frontera deberían sumarse a la lucha internacional para proteger sus fronteras contra el terrorismo, se utilizan los atentados que tuvieron lugar en Argentina para legitimar el discurso, a través de una crítica a la población residente de la región (sobre todo con Argentina y Paraguay). Esta situación da lugar a que Estados Unidos consiga más acceso y control en la zona, promoviendo acciones cooperativas y estableciendo diálogos frecuentes entre Estados Unidos y Argentina, Brasil y Paraguay. En este sentido, la teoría también nos da una explicación; para Wendt (2014) existen dos tipos de intereses. El interés objetivo recalca las necesidades que deben ser satisfechas para que una identidad sea reproducida. Por su parte, el interés subjetivo refiere a las creencias que los actores realmente tienen para intentar satisfacer sus necesidades como identidades y forman parte de una motivación inmediata al comportamiento.

Para dar una base empírica a este argumento, cuando me refiero a una “mayor inserción en zonas estratégicas” quiero decir que América del Sur, como vimos, siempre estuvo (pero en menor medida) dentro de la agenda de seguridad estadounidense, pero al usar el discurso de la guerra al terrorismo, la zona de la triple frontera adquiere una importancia mayor; siendo notorio cuando leemos los discursos expuestos por George W. Bush al referirse al área de la triple frontera como un “foco alarmante” de bases terroristas internacionales. En ese sentido, también podemos percibir la importancia de la región con la expedición de

documentos oficiales como *Patterns of Global Terrorism*, donde antes de los atentados de la AMIA se percibía a América del Sur en menor escala, y luego de los atentados ocurridos en Buenos Aires como los del 2001 en Estados Unidos, el contenido sobre la triple frontera aumenta significativamente. Un ítem a ser destacado es que, si bien Argentina, Brasil y Paraguay atravesaron gobiernos de derecha en la época del 2001, en los años siguientes y luego de adoptar gobiernos “de izquierda” con políticas de “no alinearse” a Estados Unidos, de igual manera se realizaron cambios internos que favorecían y estaban en consonancia con lo que pedía esta potencia; esto queda demostrado en los cambios legislativos sobre las “leyes antiterroristas” en los tres países.

Ahora bien, dentro del marco teórico propuesto tiene una importancia estructural. Podemos ver que un cambio dentro de Estados Unidos, puede generar un cambio dentro de Argentina, de Brasil y de Paraguay, en consecuencia. Esto nos permitió determinar cuál fue el cambio que sufrió Estados Unidos, y que, si bien atravesaban un cambio progresivo a lo largo de la historia, los atentados del 2001 sin dudas aceleraron ese proceso. Estados Unidos pasó de orquestar guerras “tradicionales” a establecer este modo de guerra sin un objetivo claro o bien definido: guerra preventiva contra el terrorismo. Este cambio, a su vez, impactó en las relaciones con los tres países a partir de la zona de la triple frontera. Tal vez no se generó un cambio rotundo a nivel de discurso entre los países, pero si, de facto, se realizaron cambios internos en el cuerpo legislativo e interno de cada país, como ya hemos visto. La teoría me permitió demostrar cómo fue este proceso, y como éste no surge “de la nada”, sino que es parte de una identidad a partir de un proceso histórico-social, el cual va a justificar las diferentes necesidades correspondientes a los intereses; utilizando la teoría como base para explicar la política exterior estadounidense.

Empíricamente, este trabajo nos permite entender otros fenómenos que se dan en el marco de las tres fronteras, como la necesidad de tener un control permanente en la zona y la posibilidad de establecer una base militar estadounidense en el lado argentino. Teóricamente, este trabajo no solo nos permite entender que hay una necesidad por parte de Estados Unidos por liderar o tener un control relativamente alto en las zonas de su interés, sino que por tras de todo existe una construcción histórica y social que lleva a Estados Unidos a tener esta necesidad, que no forman parte únicamente de un padrón de comportamiento. Este trabajo también nos permite ver como un mismo fenómeno, en este caso “La guerra contra el terrorismo” se da de manera diferente en dos regiones distintas: el “discurso” de la guerra

contra el terror puede ser la misma, pero en la práctica, existen asimetrías casi radicales entre la forma de combatirlo en la Triple Frontera y la forma de combatirlo en Medio Oriente.

Por fin, este trabajo abre las puertas a nuevas hipótesis y potenciales trabajos, ya que el mismo no tenía como fin “agotar todos los recursos” sobre la temática, tanto en relación teórico-reflexiva como a los principales conceptos, percepciones y necesidades que rodean el tema abordado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC COLOR. **Paraguay es titular de antiterrorismo en OEA**. Asunción: ABC Color, 2015.

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, agosto 1999.

AITA, E. A Tríplice Fronteira sul sob a ótica do terrorismo: uma análise da legislação antiterrorismo da Argentina, Brasil e Paraguai. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, 4, n. 2, 2016. 35-56.

AMARAL, A. B. A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul. **Carta Internacional**, 2, n. 2, 2007.

AMARAL, A. B. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

AMARAL, A. B. D. Estados Unidos, Terrorismo, America do Sul: caminhos até o 11 de Setembro. In: \_\_\_\_\_ **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2008.

ANDERSON, P. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. Sao Paulo: Boitempo, 2015.

ARGENTINA. **Información para la Prensa nº 188/2002 - Argentina, Brasil, Paraguay y EE.UU. Trataran Cuestion "Triple Frontera"**. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2002. Disponível em: <<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-brasil-paraguay-y-eeuu-trataran-cuestion-triple-frontera>>. Acesso em: 22 agosto 2018.

ARGENTINA. **Información para la prensa nº 082/16: Temas considerados entre Argentina y Estados Unidos**. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016.

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina**. São Paulo: Unesp, 2002.

BANDEIRA, L. **Formação do império americano: Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque**. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 2014.

BARBÉ, E. **El sistema internacional. Relaciones Internacionales**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

BARTOLOMÉ, M. C. A Tríplice Fronteira: Principal foco de insegurança no Cone Sul-Americano. **Military Review**, abril/junho 2003. 22-35.

BEDOYA, C. G. **Política Exterior Peruana: Teoría y Práctica**. Peru: Mosca Azul, 1992.

BERTRAND, N. Obama delivers passionate defense of his counterterrorism strategy in final foreign policy speech. **Business Insider**, New York, 2016.

- BIANCHI, A. O Conceito de Estado em Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, 2014. 79-104.
- CALDERÓN, F. El aporte constructivista en las Relaciones Internacionales; Nicholas Onuf y Alexander Wendt. **Sociales Investiga**, Villa María, 2, n. 2, 2016. 69-75.
- CARNEIRO FILHO, C. Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: transfronteirização através do crime. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, 2, n. 16, 2012. 84-101.
- CASTRO, T. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.
- CLARKE, C. September 11: The Day That Changed My Country (and My Career Path) Forever. **Opinion**, New York, 2016.
- CORDOVEZ, D. La Política Exterior de George W. Bush. **Comentario Internacional**, Ecuador, n. 2, 2001.
- DAALDER, I.; LINDSAY, J. **America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy**. Washington D.C.: Bookings Institution Press, 2003.
- E' A. Paraguay y EE.UU. se comprometen en lucha contra el terrorismo y mantenimiento de la paz, 2015. Disponível em: <<http://www.resumenlatinoamericano.org/2015/06/22/paraguay-y-ee-uu-se-comprometen-en-lucha-contra-el-terrorismo-y-mantenimiento-de-la-paz/>>. Acesso em: 12 abril 2018.
- FERREIRA, M. A. S. V. A Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai no debate sobre áreas subgovernadas e safe havens terroristas. In: AYERBE, L. F. (org.). Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012
- GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GUZZINI, S.; LEANDER, A. Wendt's constructivism: a relentless quest for synthesis. In: GUZZINI, S.; LEANDER, A. **Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his Critics**. London; New York: Routledge, 2006. p. 73-91.
- HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- HORKHEIMER, M. **Teoria crítica: uma documentação**. Tradução de Hilde Cohn. São Paulo: Perspectiva, 1990.
- JACKSON, R.; SØRENSEN. **Georg. Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- JENKIS, B. M. President Obama's Controversial Legacy as Counterterrorism-in-Chief. **The RAND Blog**, Santa Monica: Rand Corporation, 2016.
- KERRY, J. **Exit Memo: Department of State**. Washington D.C.: The White House, 2017. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/cabinet/exit-memos/departament-state>>. Acesso em: 22 agosto 2018.

KUGLER, R. **Policy Analysis in National Security Affairs: New methods for a new era.** Washington DC: NDU Press, 2006.

LA NACIÓN. Cómo combate la Argentina el terrorismo. **Enfoques**, Buenos Aires, 30 septiembre 2001. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/210581-como-combate-la-argentina-el-terrorismo>>. Acesso em: 22 agosto 2018.

LYNN, J. **La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito.** Quito: FLACSO, 2008.

MAZZETO, F. D. A. P. O Terrorismo na História, Juiz de Fora, 2002. Disponível em: <<http://ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/Terrorismo.pdf>>. Acesso em: 22 agosto 2018.

MEDEIROS, M. D. A. **Classicos das Relações Internacionais.** São Paulo: Hucitec, 2010.

MERLE, M. **La politique étrangère.** Paris: PUF, 1984.

MILANI, L. P. A guerra ao terror e o Brasil: impactos do paradigma de segurança internacional em um país periférico. **ERIS - Defesa e Segurança Internacional**, 05 setembro 2016. Disponível em: <<http://www.eris-gedes.org/single-post/2016/09/05/A-guerra-ao-terror-e-o-Brasil-impactos-do-paradigma-de-seguran%C3%A7a-internacional-em-um-pa%C3%ADs-perif%C3%A9rico>>. Acesso em: 22 agosto 2018.

MONTERO MONCADA, L. A. Política Exterior de Seguridad Estadounidense en la Post Guerra Fría y el Mundo Post 11 de Septiembre. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, 1, n. 2, 2006.

NATIONAL SECURITY COUNCIL. **Transnational Organized Crime: A Growing Threat to National and International Security.** Washington D.C: The White House, 2011. Disponível em: <<http://sgocnet.org/site/2011/09/20/transnational-organized-crime-a-growing-threat-to-national-and-international-security/>>. Acesso em: 12 abril 2018.

NOGUEIRA, C. Os atores sociais e a teoria das relações internacionais. **Anais do Encontro Nacional da ABRI**, 2011.

NOGUEIRA, J.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais.** São Paulo: Elsevier, 2005.

OAS. **Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR).** Washington: Department of International Law, 1947. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-29.html>>. Acesso em: maio 23 2018.

OFFICE OF THE COORDINATOR FOR COUNTERTERRORISM. **Country Reports on Terrorism.** Washington D.C.: U.S. Department of State, 2006. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2006/82727.htm>>. Acesso em: 14 Mayo 2018.

OFFICE OF THE PRESS SECRETARY. **Barack Obama's Inaugural Address.** Washington: The White House, 2009.

OFFICE OF THE PRESS SECRETARY. **Remarks by the President at the National Defense University.** Washington D.C: The White House, 2013.

- PECEQUILO, C. S. **Introdução às Relações Internacionais: Temas, Atores e Visões.** Petrópolis: Vozes, 2004.
- PECEQUILO, C. S. **A Política Externa dos Estados Unidos.** Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- PEREIRA CARNEIRO, C. **Fronteiras Irmãs: transformações na Bacia do Prata.** Porto Alegre: Ideograf, 2016.
- PERIANES BERMÚDEZ, A. B. **La Política Exterior de las Administraciones de George W. Bush (2001-2008):** Consecuencias para la seguridad internacional. Universidad Nacional de Educación a Distancia (España): Doctoral Thesis, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED), 2015.
- POWELL, C. L. No Country Left Behind. **Features (Foreign Policy)**, 22 outubro 2009. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2009/10/22/no-country-left-behind/>>. Acesso em: 22 agosto 2018.
- PRETTI, C; CLEMENTE,A; CICCONE,S. **La construcción del discurso argentino sobre terrorismo internacional y sus vínculos con el estadounidense (1992-1996).** Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de la Plata. La Plata. 2012.
- ROJAS, E. F. El Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos: evolución, organización y lecciones. **Papel Político**, 17, n. 1, 2012.
- THE PENTAGON. **Declaraciones del presidente al promulgar la National Defense Authorization Act.** Washington D.C.: The White House, 2002. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021202-8.es.html>>. Acesso em: 13 Mayo 2018.
- THE WHITE HOUSE. **Message to the Congress of the United States.** Washinton D.C.: The White House, 2002. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020618-5.html>>. Acesso em: 13 Mayo 2018.
- THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy.** Washington D.C.: National Security Council, 2002. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss5.html>>. Acesso em: 11 Mayo 2018.
- THE WHITE HOUSE. **Three Years of Progress in the War on Terror.** Washington D.C.: Office of the Press Secretary, 2004. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/09/20040911.html>>. Acesso em: 13 Mayo 2018.
- THE WHITE HOUSE. **Declaraciones del presidente sobre la guerra contra el terrorismo.** Washington D.C.: [s.n.], 2005. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/06/20050628-7.es.html>>. Acesso em: 13 Mayo 2018.
- THE WHITE HOUSE. **Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008.** Washington D.C.: The White House, 2008. Disponível em: <[64](https://georgewbush-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\_Speeches\_George\_W\_Bush.pdf>. Acesso em: 23 mayo 2018.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington D.C: The White House, 2010.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington D.C: The White House, 2015.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **If you see something, Say something**. Washington D.C.: The White House, 2010.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Communique of the 3+1 Group on Counterterrorism 2**. Washington D.C.: The White House, 2003.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Communique of the 3 + 1 Group on Tri-Border Area Security**. Washington D.C.: The White House, 2004.

US DEPARTMENT OF STATE. **Patterns of Global Terrorism 2001**. Washington D.C.: US Department of State, 2002. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2001/pdf/index.htm>>. Acesso em: 23 mayo 2018.

VILLA, D. R. O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguritiza Outras “Guerras” na América do Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 36, n. 2, 2014. 349-383.

VITELLI, M. 20 años de Constructivismo en Relaciones Internacionales. **Post data**, v. 19, n. 1, 2014.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2011.

WENDT, A. **Teoria Social da Política Internacional**. Rio de Janeiro: APICURI, 2014.

WISHART, E. **INTELLIGENCE NETWORKS AND THE TRI BORDER AREA**. Monterrey: Naval Postgraduate School, 2002.