

La ampliación del concepto de seguridad: aportes para un debate en la región sudamericana*

María Eugenia Vega

Resumen: Con base en los debates en torno a la ampliación del concepto de seguridad, el objetivo del trabajo es discutir los conceptos de multidimensionalidad de la seguridad y procesos de securitización, para a partir de ellos extraer una serie de conclusiones acerca de las posibles implicaciones para los Estados de la región sudamericana.

*. Ponencia presentada en el I Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedINTERCOL), Universidad del Norte, Barranquilla, septiembre de 2009)

Palabras clave: Seguridad, América Latina, securitización, multidimensionalidad

Summary: Based on theoretical debates about the extension of the concept of security, the work objective is to discuss the concepts “multidimensionality of security” and “securitization processes”, from there to draw a number of conclusions about their possible implications for the States of South America.

Key Words: Security, Latin America, securitization, multidimensionality

INTRODUCCIÓN

El fin de la denominada Guerra Fría sentó las bases para una reforma de los estudios sobre seguridad internacional, principalmente en dos órdenes: primero, al poner en entredicho la tradicional centralización en la guerra, en el instrumento militar y en la seguridad del Estado como objeto de la disciplina, y segundo, el empleo del concepto de securitización (Der Ghougassian, 2003, p. 12).

En este contexto, el presente trabajo se centra en la ampliación del concepto de seguridad hemisférica, plasmado en la Declaración sobre Seguridad de las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en México en 2003. En general, ese concepto se contradice por aplicarse a un contexto caracterizado por nuevas amenazas a la seguridad de los Estados y adolece de rigurosidad en su definición, ya que convierte a la seguridad en un concepto laxo, que por su extensión abarca un sinnúmero de problemáticas y no establece

TIPO DE ARTÍCULO:
Artículo de reflexión

Fecha de presentación:
6-X-2010

Fecha de aprobación:
1-VII-2010

jerarquías claras ni delimitaciones. Adicionalmente, insertado en un marco como el sudamericano cobra un significado excepcional, dadas las características propias de la región. Desde que se hizo de público conocimiento el contenido de la citada declaración, la misma ha sido objeto de debates y críticas, motivo por el cual aquí se propone analizar la idea de la multidimensionalidad de la seguridad sobre la base de la teoría de los complejos de seguridad regional, más precisamente desde el concepto de securitización. No obstante, si bien la declaración toma al Hemisferio Occidental en su conjunto, las diferencias subregionales son muy marcadas, motivo por el cual este análisis se centra específicamente en América del Sur.

Con estos objetivos, en la primera parte se tratan las múltiples dimensiones de la seguridad y el contexto en el cual se llega al consenso sobre éstas en el marco de la OEA, para luego, en un segundo apartado, especificar qué se entiende por securitización. Una vez definidos los conceptos, en la tercera parte del trabajo se analiza la actual situación de seguridad en la subregión sudamericana, a fin de establecer, en la cuarta sección, las implicaciones y potenciales consecuencias del concepto provisto en el marco de la OEA a la luz de los debates que ha suscitado. A partir de esto se deriva una serie de conclusiones que si bien no agotan el tema, vuelven a poner sobre el tapete los riesgos de la securitización en la subregión.

1. Las reacciones en contra del realismo, por ejemplo, a través de la noción de interdependencia. Se recomienda ver a NYE Jr., J. & LYNN-JONES, S. (1988); TUCHMAN MATHEWS, J. (1989); ULLMAN, R. (1983).

2. Inicialmente, los aspectos de seguridad y defensa se incorporaron a las cumbres de países relacionadas con las medidas de confianza mutua, la prevención de conflictos y solución pacífica de las controversias y el combate contra drogas y terrorismo. En la Cumbre de Québec (2001), se aborda el problema de la seguridad hemisférica, que da inicio a un proceso que culmina con la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en 2003.

LA SEGURIDAD Y SUS MÚLTIPLES DIMENSIONES

El paraguas de la Guerra Fría contribuyó a entender la seguridad como un concepto estrictamente militar y por ende centrado en el Estado como actor monopólico de las relaciones internacionales. En este sentido, Buzan (2007, p. 265) considera este concepto subdesarrollado, a la vez que advierte el peligro inherente de un concepto débilmente conceptualizado pero políticamente poderoso.

Sin embargo, las transformaciones producidas por el advenimiento del proceso de globalización, la erosión del poder del Estado y la consolidación de nuevos actores en el escenario internacional sacaron a la luz los debates que desde la década de 1980 ocupaban a los especialistas en el área¹. El carácter cambiante del sistema internacional y la creciente interdependencia requerían perspectivas más amplias de la seguridad, que trascendieran su concepción desde el punto de vista exclusivo de su asociación con el poder duro. Así, comienza a acuñarse el concepto de multidimensionalidad de la seguridad, al asumir que la seguridad de los Estados puede ser puesta en jaque por distintos factores, amén de la amenaza de uso de la fuerza por parte de otros Estados, además integra aspectos económicos, sociales y políticos.

Para América Latina, los cambios, producto de la transnacionalización y apertura de las economías, las transiciones democráticas y en algunos casos el fin de tradicionales disputas entre países vecinos —generalmente por cuestiones limítrofes—, inauguraron una etapa signada por entendimientos mutuos, que renovó los espacios de diálogo e inauguró otros nuevos². No obstante, el rasgo sobresaliente continúa signado por la debilidad institucional en el ámbito americano, dado el rol tradicionalmente jugado por Estados Unidos en sus intentos por fijar su propia agenda a los países de la región a través de la institucionalización de sus decisiones, por la vía de la Organización de Estados Americanos (OEA), a lo que se suma la comprobada inoperatividad del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la obsolescencia de la Junta Interamericana de Defensa (JID).

En este contexto, se asiste a la búsqueda de un reposicionamiento institucional por parte de la OEA en materia de seguridad hemisférica; para el año 2003, la Conferencia de Seguridad Hemisférica supuso el alcance de un consenso en torno

a una nueva definición de la seguridad hemisférica: “La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa”, como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia (la pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados); los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética y al transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos y la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa por parte de terroristas (Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003).



Calentamiento global
© Stock.XCHNG - B S K

Si bien más adelante se discute este concepto, aquí se hace hincapié en tres cuestiones básicas. En primer lugar, las llamadas nuevas amenazas es un concepto vago que conlleva problemas conceptuales y epistemológicos, dado que no son nuevas, aunque lo que resulta novedoso es su carácter de transnacionalidad. Como bien lo señala Saín:

(...) no siempre estos nuevos riesgos han sido objeto de una clara conceptualización y de un abordaje fenoménico adecuado a la gravitación real que los mismos poseen tanto en el ámbito doméstico de nuestros países como en el escenario subregional. La necesidad de un abordaje integral de estos asuntos no constituye apenas una cuestión epistemológica o analítico-conceptual sino, más bien, un asunto político-institucional, ya de los ejes y características de las políticas domésticas e internacionales en materia de seguridad. Es decir, el tratamiento conceptual que se haga de las nuevas amenazas y de su vinculación con los problemas tradicionales de la seguridad regional e interna de nuestros países constituye la primera etapa del proceso de securitización de esos asuntos y, por ende, de ello depende el alcance y las particularidades de las políticas de seguridad que se sigan al respecto (2005, p. 195).

En segundo lugar, la ampliación del concepto de seguridad debe entenderse como una actualización de los paradigmas de seguridad vigentes en la región y sobre todo por el particular contexto impuesto por los atentados al World Trade Center, el 11 de septiembre de 2001.

Y, finalmente, en tercer lugar, se coincide aquí con Celi en que:

La actual agregación de la seguridad en la agenda política multilateral, se deriva de los impactos subregionales o vecinales de crisis internas

en Estados del área y el riesgo de desborde, internacionalización y regionalización de conflictos de matriz nacional. Estos conflictos están ligados a la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los desequilibrios económicos y el ascenso de la conflictividad social, a partir de lo cual, la problemática de seguridad tiende a ser integrada como un elemento de la gobernabilidad democrática, dando lugar a su redimensión política desde el concepto de seguridad multidimensional (2005, p. 12).

Todo esto ha generado un sinnúmero de observaciones críticas, que advierten sobre todo de los riesgos que la securitización implica. Antes de abordar en pleno la situación sudamericana y sus potenciales consecuencias, es pertinente aclarar a qué se refiere el concepto de securitización.

EL CONCEPTO DE SECURITIZACIÓN

En atención a la ampliación del concepto y al carácter específico que adquiere la seguridad, la Escuela de Copenhague³ considera que “por seguridad se entiende cuando un representante del Estado declara una condición de emergencia, así que reclama el derecho de usar cualquier medio que sea necesario para bloquear el desarrollo de la amenaza” (Waever, 1995, p. 21). En teoría, cualquier tema puede ser localizado en el espectro que va desde la no politización (lo que significa que el Estado no pugna con éste y no es un tema de debate público o que no implica la toma de alguna decisión), pasando por la politización (es decir, es parte de la política pública y requiere una decisión gubernamental y la asignación de recursos, por ejemplo), hasta la securitización, en la que el tema aparece como una amenaza a la supervivencia, que demanda medidas de emergencia y justifica acciones por fuera de los cánones normales de los procedimientos políticos.

Este proceso es el que se conoce como securitización o securitización⁴, en tanto que la teoría de los complejos de seguridad regional (Buzan, Waever & de Wilde, 1998, p. 26) concibe a la seguridad como el movimiento que lleva a la política por fuera de las reglas de juego establecidas y caracteriza a la problemática como un tipo especial de política. De hecho, el proceso de securitización puede ser visto como una versión extrema de politización, para la cual la Escuela de Copenhague elabora una suerte de espectro de políticas públicas. Por lo tanto, securitizar implica poner en práctica acciones que van más allá de las reglas del juego, ya que se supone en riesgo la propia supervivencia, por lo que se acude a medidas de emergencia que sobrepasan el tratamiento político de los conflictos, para garantizar la defensa ante una amenaza no necesariamente militar e interestatal.

En sentido riguroso, la securitización debe entenderse como una versión más extrema del carácter político que se le da a amenazas que vulneran la supervivencia de los actores implicados. Lo anterior produce una identificación de medidas de emergencia y acciones justificadas por encima del tratamiento político, lo que le permite al Estado recurrir a medios extraordinarios, en un marco de legitimidad y garantizar la defensa de los ciudadanos frente a la amenaza identificada (Waever, 1998, p. 27).

Sin embargo, es importante advertir que para la Escuela de Copenhague la securitización de un tema sólo debe darse en la medida en que se presente una amenaza inminente; lo ideal es la desecuritización, es decir, llevar a cabo las acciones necesarias para disipar la amenaza sin poner en riesgo el Estado de derecho. Los autores enfatizan en el peligro de una securitización excesiva y

3. Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague.

4. Término que responde al neologismo anglosajón securitization, por lo que en español se utiliza indistintamente securitización y securitización.

subrayan que son los actores los responsables del manejo de los problemas de seguridad y no fuerzas anónimas y objetivas, con lo que advierten sobre una despolitización y objetivación del problema de la seguridad (Buzan, Waever & de Wilde, 1998, p. 212).

EL PANORAMA SUBREGIONAL: AMÉRICA DEL SUR

El texto consensuado en el marco de la Declaración sobre Seguridad en las Américas del año 2003, en el que se adopta el concepto de seguridad multidimensional, puede caracterizarse como amplio y confuso. Esta declaración se produjo en el contexto posterior a los atentados terroristas a Estados Unidos, cuestión que será dejada al margen en este trabajo, pero que lo enmarca, en tanto que el 11 de septiembre causó una “terrorificación” de la agenda de política exterior de Estados Unidos, con tendencia a la superposición de las agendas de seguridad vinculadas al terrorismo sobre las agendas locales (Tickner, 2007). Sin perder de vista este marco, interesa analizar fundamentalmente el carácter de la conflictividad en la región, con énfasis en las consecuencias del uso generalizado de la noción de nuevas amenazas. Aquí se explora una serie de puntos álgidos, aunque sin pretensiones de exhaustividad, ya que estos no agotan, ni mucho menos, la complejidad del tema. Los casos particulares se incluyen sólo a modo de ejemplo.

A pesar de lo expresado en la declaración del año 2003, el debate en la región se caracteriza por el desacuerdo que existe entre diversas definiciones de seguridad y defensa, que se traducen también en divergencias con respecto a la definición de amenazas y al modo de enfrentarlas. Al tratar de forma indistinta las amenazas tradicionales y las no tradicionales, la declaración diluye la diferencia histórica entre los conceptos de defensa y seguridad pública o ciudadana, que han regido a la región hasta el momento. Esto conlleva a su vez otra cuestión no menor: los roles y funciones de las fuerzas armadas.

De manera concomitante, se observan dos dinámicas: la del Cono Sur y la de la región andina. En el Cono Sur se ha alcanzado un importante nivel de institucionalización luego de las transiciones democráticas, lo que se ha traducido en la desactivación total de los tradicionales conflictos en materia de límites –Argentina y Chile⁵– o de competencia por el liderazgo regional, que en el caso de Argentina y Brasil llegó a alcanzar el campo nuclear. Paralelamente se ha llegado a sólidos entendimientos que han dado lugar a una variada gama de medidas de confianza mutua; por ejemplo, la publicación de los *Libros blancos de defensa* de Argentina y Chile, la investigación conjunta sobre el uso pacífico de la energía atómica entre Argentina y Brasil, una metodología estandarizada de medición del gasto en defensa entre Argentina y Chile (Cepal, 2001), ejercicios conjuntos de las fuerzas armadas y, más recientemente, la conformación de una fuerza de paz conjunta (Cruz del Sur). Todo esto en el marco de la conducción civil de los ministerios de defensa.

La región andina, al contrario, presenta un cuadro que podría caracterizarse como conformado:

(...) por Estados inestables (Bolivia, Ecuador), soberanías seriamente dañadas (Colombia), regímenes democráticos dañados (Venezuela)

A pesar de lo expresado en la declaración del año 2003, el debate en la región se caracteriza por el desacuerdo que existe entre diversas definiciones de seguridad y defensa, que se traducen también en divergencias con respecto a la definición de amenazas y al modo de enfrentarlas.

5. Los gobiernos de ambos países lograron poner fin, desde 1991 y de común acuerdo, a sus 24 conflictos limitrofes.

y mayores niveles de militarización (Colombia, Ecuador, Perú). A las tensiones interestatales (Venezuela-Colombia, Chile-Bolivia) se suman dinámicas de seguridad transnacionales en ascenso (narcotráfico, lavado y guerrilla) y conflictos sociales originados no sólo en factores económicos sino también identitarios (Calle, 2003, p. 180).

Además, existe una amplia diversidad de concepciones en torno al conflicto colombiano y al rol de Estados Unidos en la región.

El punto de partida para este abordaje radica en la debilidad de las instituciones democráticas en la subregión. La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en tres aspectos: un Estado de derecho débil por la falta del imperio de la ley, la incapacidad del Estado para asegurar los bienes públicos básicos para el conjunto de la población y una importante erosión de sus sistemas políticos (Rojas Aravena, 2006, p. 22). Si bien los casos que pusieron en jaque a las democracias desde las transiciones se han resuelto dentro de los cánones institucionales⁶, lo que en el pasado no ocurría, la gobernabilidad se presenta tal vez como la problemática central de las democracias sudamericanas.

Si la ley no se cumple de igual manera para todos se generan situaciones de impunidad y se pierde la igualdad ante la ley, lo que pone en entredicho uno de los principios básicos de los sistemas democráticos. Esto se liga de forma expedita con la corrupción, que afecta directamente a las instituciones, a la economía de los países y a la vida en democracia⁷. Por medio de ella se facilita el accionar del crimen organizado, el cual no sólo debilita la economía, incrementa las tensiones intraestatales y las fracturas societales, sino que además pone en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado. Este panorama se presenta de manera más compleja en la región andina, por cuanto en ésta se encuentra un verdadero epicentro de acción de amenazas no estatales de corte transnacional, que se interrelacionan a través del conflicto colombiano y de los problemas internos de los países vecinos, lo que afecta la estabilidad y la preservación de la democracia y la paz.

Si desde el punto de vista de los sistemas políticos el problema de la democracia y la gobernabilidad es el más complicado en el ámbito sudamericano, este cuadro de situación no estaría completo sin señalar su contraparte desde el punto de vista económico y sobre todo social, en una región donde la pobreza y la exclusión social constituyen el principal problema, que incluso la torna en la más desigual del planeta.

Durante la última década, el elevado nivel de concentración de los ingresos no ha variado y la desigualdad sigue constituyendo el problema más notable; adicionalmente se han ido reduciendo los servicios de educación y salud, con el consiguiente incremento de las personas que viven por debajo de la línea de la pobreza. Según la Cepal (2009, p. 45), de las personas pobres que viven en América Latina, 31% está en Brasil, 28% en los países de la Comunidad Andina y 8% en los países del Mercosur más Chile. Si se hila un poco más fino, los porcentajes de población por debajo del umbral de la pobreza ubican a Bolivia con 60% (2006), a Colombia con 49,2 (2005), a Venezuela con 47% (1998) y a Brasil con 31% (Banco Mundial, 2005, p. 15).

En este contexto, la baja en la relación de términos del intercambio de las materias primas, las recurrentes crisis económicas y las políticas de ajuste ortodoxo neoliberal, han contribuido a la proliferación del crimen y la violencia. El aumento de la criminalidad a partir de la década 1990 situó a América Latina en el segundo lugar entre las más violentas del mundo (Dammert & Paulsen, 2005).

6. Desde las transiciones a la democracia, 12 mandatos presidenciales fueron interrumpidos en la subregión: en Argentina, 1989 (Raúl Alfonsín) y 2001 (Fernando de la Rúa); en Brasil, 1992 (Fernando Collor de Mello); en Venezuela, 1993 (Carlos Andrés Pérez) y 2001 (Hugo Chávez Frías, aunque luego fue repuesto en el poder); en Paraguay, 1999 (Raúl Cubas Grau); en Perú, 2000 (Alberto Fujimori); en Ecuador, 1997 (Abdalá Bucarám), 2000 (Jamil Mahuad) y 2005 (Lucio Gutiérrez); y en Bolivia, 2003 (Gonzalo Sánchez de Losada) y 2005 (Carlos Mesa). Si se tomara a América Latina en su conjunto, se debería incluir el controvertido caso hondureño.

7. De acuerdo con el 2008 Corruption Perceptions Index de Transparency International, en una tabla elaborada como escalafón que mide de menor a mayor las percepciones de corrupción en los países. Salvo los casos de Uruguay y Chile (No. 23), el resto de los países sudamericanos se encuentra por encima de 70, como Colombia; le siguen Perú (72), Brasil (80), Bolivia (102), Argentina (109), Paraguay (138), Ecuador (151) y cierrala tabla, como el de más alta percepción de corrupción, Venezuela, ubicado en el puesto 158. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

La conjugación de alta desigualdad y exclusión social, procesos de desarrollo urbano desordenados, presencia cada vez más acentuada del narcotráfico y el crimen organizado en general, sumados a la incapacidad y debilidad institucional que derivan en la ausencia de controles, hacen del tráfico de armas pequeñas y livianas quizá uno de los factores que más ha contribuido al incremento de la violencia social⁸. Así, puede constatarse que:



© Photopress. - Janis Neilands

(...) mientras que los problemas bélicos entre los países latinoamericanos han ido desapareciendo, al igual que la imagen del enemigo externo durante la Guerra Fría, el fenómeno de la inseguridad ciudadana ha contagiado a toda la región y representa hoy la más seria amenaza para el orden democrático, en tanto el número anual de víctimas de la violencia armada supera en algunos casos las bajas de los conflictos interestatales clásicos. (Bodemer, 2003, p. 125).

En consecuencia, esta misma conjugación de factores ha distorsionado la necesaria diferenciación entre seguridad y defensa. En términos generales, la seguridad alude a una suerte de percepción psicosocial de estar libre de amenazas que puedan afectar el normal desenvolvimiento del Estado y la sociedad. En tanto que la defensa constituye una acción derivada de la seguridad, que puede entenderse como la organización del poder armado y no armado del Estado a fin de ser empleado en caso de amenaza, potencial o efectiva (Villalba Fernández, 2005, p. 64), como política y como conjunto de recursos, debe satisfacer la demanda que surge de la seguridad en el ámbito de la soberanía del Estado, que se vincula a la política exterior, a la integridad territorial y a las amenazas externas. Por lo tanto, no debe confundirse con la seguridad interior o ciudadana, pero, salvo honrosas excepciones, no es lo que ocurre en esta región, signada por la coexistencia de distintas visiones y definiciones de la seguridad y la defensa y, por ende, del empleo del poder militar.

Todo esto ha generado un debate acerca de los nuevos roles de las Fuerzas Armadas y de seguridad, que en muchos casos incrementan sus tradicionales misiones de defensa, según la legislación interna de los países y el grado de afectación de estas amenazas, en contextos en los cuales no se han terminado de resolver relaciones cívico-militares tradicionalmente conflictivas.

LOS RIESGOS DE LA SECURITIZACIÓN EN EL ÁMBITO SUDAMERICANO

En una investigación previa (Vega, 2008, p. 97), se observaba que el avance de la definición compartida de seguridad hemisférica como concepto multidimensional, si bien implica el reconocimiento de que los problemas de seguridad son comunes y requieren respuestas cooperativas, también alerta que las definiciones

8. Sobre este particular se recomienda ver: SÁENZ BRECKENRIDGE, S. (2007). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, San José de Costa Rica: Flacso-Secretaría General.

amplias pueden conducir a la securitización de los problemas en la región y a la militarización de las respuestas, con lo que se reproduce una tendencia histórica, al extender el campo de acción de los militares, lo que a su vez podría conducir a su desprofesionalización y politización.

En la sección anterior se hacía referencia a cómo la debilidad institucional, la pobreza y la marginalidad se entrelazan con la creciente inseguridad ciudadana, lo que da como corolario la creciente labor policíaca de las fuerzas armadas en un contexto de escasez, donde los Estados tienden a utilizar los recursos disponibles. En palabras de Hirst:

(...) este proceso ha abierto la caja de Pandora en las relaciones cívico-militares en torno de temas muy sensibles como la inteligencia y las actividades policiales en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En democracias frágiles, los mecanismos eficientes para evitar los abusos y clarificar las borrosas fronteras entre políticas represivas legítimas e ilegítimas serán cruciales. La protección de los derechos humanos se verá inevitablemente afectada por tales tendencias y la securitización de las instituciones democráticas (...) aparte de representar un proceso contaminado de contradicciones podrían conducir a una mayor fragilidad republicana. (Hirst, 2003, pp. 99-100).

Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos considera a las Fuerzas Armadas como responsables del combate contra el tráfico de drogas e intervienen en una amplia gama de cuestiones de seguridad interior, en el Cono Sur los gobiernos insisten en que los militares deben ser preservados de ese tipo de tareas, que principalmente son responsabilidad de las fuerzas policiales locales. Esta securitización en algunos países de la región está a la orden del día, como en el caso de Colombia, con la problemática de las drogas ilícitas y, según algunas opiniones, una securitización de la propia democracia (Jiménez Reynales, 2004, p. 254), o el caso venezolano, donde la presencia militar ha aumentado significativamente como consecuencia de la profunda crisis del sistema de representación política. No obstante, en Paraguay las fuerzas armadas participan en roles internos, mientras que en Brasil son utilizados efectivos de las fuerzas armadas en ofensivas antibandas, quienes realizan intervenciones en distintas favelas del país, también se autorizó por ley que los gobiernos estatales convoquen a las fuerzas armadas como apoyo para el combate del crimen organizado y en 2005 se facultó la utilización masiva de miembros del ejército para enfrentar la violencia rural en la Amazonía (Bartolomé, 2008, p. 32). En Argentina, donde existe una clara delimitación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad⁹, se está utilizando a la Prefectura Naval y a la Gendarmería Nacional en la sofocación del estado de inseguridad ciudadana; si bien se trata de fuerzas de seguridad interior, nunca habían sido convocadas para ejercer tales funciones. De esta manera, la preocupante situación de inseguridad ciudadana ha puesto en entredicho los límites de actuación tanto de las fuerzas militares como de seguridad (Vega, 2008, p. 98).

También en los *Libros blancos de defensa*¹⁰ puede encontrarse la problemática de la pobreza referida como amenaza, lo que se condice con la Declaración sobre Seguridad de las Américas, en la que se securitizan problemas políticos, sociales y económicos. Las conclusiones de una reunión de expertos sobre el concepto multidimensional de la seguridad se expresan del siguiente modo: "El riesgo principal es que se asocian los problemas de desarrollo con 'amenazas' a la seguridad, con lo cual las estrategias militares podrían ser alternativas. Esto es la

9. A través de la Ley de Defensa Nacional No. 23554 de 1988, reglamentada por el Decreto No. 727/06, en la que las fuerzas armadas actúan sólo en caso de amenaza exterior, y la Ley de Seguridad Interior, que profundiza la exclusión militar de la seguridad doméstica y le asigna este ámbito a las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval), a la Policía Federal y a las policías provinciales.

10. Documentos en el que cada Estado presenta el marco de política estratégica para la planificación de la defensa. Los Libros blancos de defensa de Chile (1997, 2003), de Argentina (1999, revisión 2001), de Ecuador (2002) y Perú (2004), son los primeros publicados en la región y constituyen un elemento de transparencia y fortalecimiento de la democracia.

llamada securitización de la agenda de desarrollo”¹¹. Es decir, esta declaración retorna a la clásica relación seguridad-desarrollo, por lo que en palabras de Ugarte: “la seguridad pasa nuevamente a confundirse con la política general de los Estados” (2003, p. 282).

Por su parte, Chiller y Freeman (2005) adelantan su crítica a esta definición de seguridad hemisférica en su trabajo *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia*. Los autores coinciden con los riesgos de securitización que aquí se señalan y afirman taxativamente que la respuesta para afrontar estos problemas es la militarización, debido a cuatro factores principales, dos de los cuales se dejan expresamente por fuera de este análisis¹²:

Primero, la tendencia histórica de intervención política de las fuerzas armadas durante la vigencia de regímenes autoritarios o en el contexto de conflictos armados o inestabilidad social. Segundo, la guerra de Estados Unidos contra las drogas, que promueve un rol más amplio de las fuerzas armadas en el cumplimiento de la ley. Tercero, las crisis de los sistemas de seguridad pública que padecen la mayoría de los países de la región. Cuarto, la guerra contra el terrorismo lanzada por Estados Unidos, que promueve una definición expansiva y nebulosa del terrorismo, y por ende, aumenta la responsabilidad de las fuerzas militares en combatir el terrorismo en cualquier forma que se exprese. (2005, p. 2).

Otro punto importante para ser objeto de crítica es el hecho de que la declaración no toma en cuenta la diversidad de contextos subregionales. Las diferencias entre las dinámicas del Cono Sur y la región andina muestran que mientras las políticas de defensa y de seguridad en el Cono Sur han profundizado sus compromisos con el resguardo de las instituciones democráticas, los países andinos todavía tienen la tendencia a sufrir estallidos fronterizos conflictivos que permanecen sin resolver y reducen la cooperación en seguridad. Adicionalmente a las tensiones fronterizas (Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela y Perú-Ecuador), otras nuevas han ido surgiendo debido sobre todo a la presencia de narcoguerrillas en la región andina, acentuada por notables diferencias de corte ideológico en los actuales gobiernos de la zona¹³.

Por otra parte, la declaración también consolidó la tendencia hacia la aceptación de una arquitectura flexible de seguridad, la cual, según Celi (2005, p. 14), impide el establecimiento de jerarquías funcionales adecuadas para la implementación de políticas diferenciadas y específicas. No establece por sí misma ni un sistema ni una jerarquía a los problemas de seguridad, lo cual también debilita su definición sistémica y el ámbito institucional de su ejercicio (Celi, 2004, p. 5).

Debido a la prioridad diferente que le otorgan los gobiernos a estas amenazas, no se definen en los compromisos asumidos en la Conferencia sobre Seguridad de la OEA los mecanismos específicos de cooperación. Además, la atención de estas amenazas, su erradicación o enfrentamiento, debería corresponder a otras áreas de acción de los gobiernos (diferentes a los gabinetes de seguridad o defensa). Porque, de acuerdo con Celi:

La amplitud de campos hacia los cuales la multidimensionalidad puede proyectarse genera confusión respecto a su estructura institucional, mecanismos operacionales y regímenes específicos en los que se articula. Conlleva el riesgo de aludir a dimensiones difusas,

11. Ver el Informe de la Conferencia de Seguridad Hemisférica. Una visión mesoamericana y caribeña (2004). Antigua, Guatemala: Fundación Ford, ITAM y Foreign Affairs en español, mayo.

12. Se trata del segundo y del cuarto punto que destacan los autores, que aquí son señalados sólo de manera contextual, en función de que el presente trabajo se centra exclusivamente en Sudamérica, sin adentrarse en el rol de Estados Unidos en la región.

13. Como caso sobresaliente, la retórica antinorteamericana del gobierno venezolano, en constante fricción con su par colombiano, que se suma a la alineación de Bolivia a las posturas venezolanas. Debe hacerse referencia también al conflicto surgido entre Colombia y Ecuador el año pasado por la denuncia de violación de la soberanía territorial ecuatoriana por parte de fuerzas armadas colombianas, que choca con la actual gestión del gobierno ecuatoriano, que se muestra abiertamente proclive a las concepciones de la Venezuela de Chávez.

a partir de las cuales se asignarían prioridades equívocas que ponen en cuestión su vigencia a la hora de establecer políticas y mecanismos concretos. Desde su adopción, la definición de seguridad multidimensional no consigue expresar los objetivos y concepciones presentes en las agendas nacionales de los Estados del área, y tampoco ha sido suficiente para integrar sus políticas de seguridad y defensa en un esquema multilateral. (2005, p. 14).

Este somero análisis muestra la coincidencia que existe en la literatura acerca de los riesgos que conllevan amenazas de laxa definición, las que al insertarse en un contexto caracterizado por fuertes demandas sociales por solucionar el problema que representa la violencia, sientan las bases para una creciente securitización de los problemas de la región y, por ende, para la aceptación de la militarización como medio para enfrentarlas.

14. Fontana establece una distinción en tres subcategorías de las nuevas amenazas transnacionales: 1. Amenazas emergentes, que aunque no disputan formalmente la soberanía del Estado, sí permean las instituciones y la sociedad por distintas vías (organizaciones criminales, tráfico de estupefacientes y armas, terrorismo). 2. Factores de riesgo, cuya peligrosidad no requiere la existencia de una voluntad hostil que le dé una dirección determinada (desechos nucleares, armas químicas, etc.). 3. Fuentes de inestabilidad (migraciones masivas, guerras intraestatales, persecuciones de minorías, etnias sin territorio, etc.). FONTANA, A. (1997). Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional, Documento de Trabajo ISEN No. 24, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

CONCLUSIONES

En primera instancia, se advierte el peligro de la imprecisión conceptual de una definición amplia y laxa de la seguridad hemisférica, en la que se entremezclan problemáticas disímiles como democracia, actividades delictivas y deterioro medioambiental. Aquí, en principio, urge sortear dos limitaciones intelectuales básicas: la incomprensión de la problemática, que se traduce en un análisis poco realista de la misma, y la ausencia de un diagnóstico adecuado de las dimensiones y características que adquiere este problema en el ámbito regional. Para comenzar, debería llegarse a una definición más rigurosa que contemple las diferencias existentes entre los distintos factores considerados nuevas amenazas; un ejemplo podría ser la distinción que hace Fontana (1997)¹⁴ entre amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad.

Esta imprecisión es la que lleva a otra, de no menor tenor, por cuanto la Declaración de 2003 trata los conceptos de defensa y seguridad casi de forma superpuesta. Esto se manifiesta sobre todo a raíz del impacto del crimen organizado, que encuentra el caldo de cultivo idóneo en situaciones de pobreza y desigualdad social, aunadas a conflictos de gobernabilidad y desarrollo. Es en este sentido que parte del análisis se enfoca en el entrecruzamiento de estos factores y su relación con la creciente inseguridad ciudadana que caracteriza la actualidad subregional. Esto se ha convertido en una suerte de círculo vicioso ya que:

En muchos países, ni las fuerzas de seguridad ni el aparato estatal – cada vez más débil – están en condiciones de hacer frente a la violencia, que casi siempre es una válvula de escape a la extendida pobreza en la región. En este sentido, el nuevo panorama de inseguridad latinoamericana, particularmente visible en la región andina, está estrechamente vinculado con la falta de estrategias de desarrollo por parte de los gobiernos. El auge de la inseguridad ciudadana se debe en gran parte a la distribución extremadamente desigual de los ingresos y sus altos costes sociales. (Bodemer, 2003, p. 12).

El acceso a la seguridad se ha convertido no en un derecho, sino en una mercancía que se transa en el mercado, y en un elemento adicional en la diferenciación social, que termina siendo causa y efecto de mayor violencia.

En este sentido, hay quienes afirman (Vega & Miccinilli, 2007, p. 72) que es debido a la percepción de estas situaciones que los gobiernos latinoamericanos han consensuado, tomando como herramienta central a la OEA, “securitizar a la democracia” y de esta forma el propio sistema democrático es el objeto a defender de la amenaza que representa la ingobernabilidad y la debilidad institucional, que evidencia una marcada tendencia hacia el entrecruzamiento de las agendas de seguridad y de gobernabilidad en la región.

Existe entonces una relación directamente proporcional entre los términos seguridad, desarrollo y democracia. El aumento de uno de los componentes de la trilogía trae aparejado igual resultado en otro, y también se da lo contrario, ya que se puede establecer un círculo virtuoso o vicioso, respectivamente. Pero la existencia de tal inexpugnable vinculación no implica que los tres términos sean susceptibles de ser abordados por similares instrumentos, sino que requieren respuestas diversificadas. En palabras de Rojas Aravena:

El gran peligro consiste en la expansión conceptual, dado que si ello ocurre se tiende a militarizar el conjunto de las actividades significativas de la población. De allí que la variable central en torno a la cual se debe organizar el concepto de seguridad sigue siendo el uso de la fuerza, es decir, las cuestiones que afectan a la vida y la muerte, en lo referido a la guerra y la paz. Otras dimensiones y esferas que afectan la vida pueden y deben ser enfocadas desde la cooperación, la capacitación, la transferencia de recursos u otros arreglos institucionales. (1999, pp. 15-16).

Esta discutida concepción de la seguridad hemisférica también debe leerse a la luz de la incapacidad de llegar a un consenso sobre una agenda común de seguridad (Chillier & Freeman, 2005, p. 11). Esto coincide con una actualidad regional que equivale a un verdadero rompecabezas en torno a percepciones y definiciones, en la que coexisten hipótesis de conflictos interestatales frente a concepciones que privilegian el papel de las Fuerzas Armadas en misiones de paz y humanitarias con la participación de actores militares y civiles (Hirst, 2003, p. 91) y cohabitan políticas de defensa basadas en concepciones tradicionales¹⁵ con otras modernas.

Por otra parte, y en vista de la variedad de los potenciales de conflicto en Sudamérica, resulta evidente que sus causas de ninguna forma pueden combatirse exclusivamente por medios militares, sino a través de una combinación de medidas financieras, económicas, políticas y policiales. Estos problemas pueden remediarse por medio de la asociación de esfuerzos nacionales, regionales e internacionales, los que deberían incluir tanto el intercambio de información como la cooperación y la armonización del derecho entre los actores estatales. Tras la coordinación interinstitucional de las áreas competentes –política exterior, defensa, justicia, interior, economía–, es necesaria la coordinación regional de las políticas correspondientes y de las secciones involucradas para poder enfrentar los nuevos desafíos de manera efectiva.

Difíciles son de establecer, entonces, los límites entre multidimensionalidad y absoluta securitización en una América del Sur con demasiados conflictos de *soft power*¹⁶. Panorama en el que adicionalmente no se puede ser del todo optimista si se lo sopesa en el marco de la fuerte herencia del autoritarismo que caracteriza a la región.

15. Como se señalaba anteriormente, en los casos de Colombia y Venezuela se alienta el rol preponderante de los militares en la vida institucional.

16. Con este término anglosajón, se hace referencia al llamado “poder blando”. Este concepto fue acuñado por Joseph Nye, en su libro de 1990, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, que luego desarrollaría en 2004 en *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. El valor del término como teoría política ha sido aceptado por un amplio abanico de analistas del sistema capitalista para diferenciar el poder sutil de las ideas y de la diplomacia expresadas en “democracia”, frente a formas más violentas del denominado “poder duro”, expresado en la acción militar del dominio o la conquista, o en la acción coercitiva de la presión económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2008). "Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Panorama general", Washington D. C. www.worldbank.org
- Bartolomé, M. (2008). "Las Fuerzas Armadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida", *Security and Defense Studies Review* Vol. 8, Summer.
- Bodemer, K. (2003). "El cuadro de seguridad/inseguridad en las subregiones de América Latina" en Bodemer (Ed.). *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Buzan, B., Waeber, O. & de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. (2007). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, Colchester-Essex: ECPR Press Classic Series, N° 2.
- Calle, F. (2002). "La cooperación en materia de seguridad entre la Argentina-Brasil / MERCOSUR en el escenario pos 11-9: un proceso funcional a los intereses de seguridad y estabilidad de los EEUU". www.adenauer.org.br/download/textos/agendamercosur.pdf
- Celi, P. (2004). "La seguridad hemisférica: ¿un sistema en crisis o en ciernes?" Seminario Internacional "Procesos de Cumbres: gobernabilidad, seguridad y participación de las OSC's", Santiago: Flacso-Chile, 26 de marzo.
- Celi, P. (2005). "Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina". En: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). *Atlas Comparativo de la Defensa*, Buenos Aires: SER en 2000. www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html
- Chillier, G. & Freeman, L. (2005). "El nuevo concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia", Informe especial de Washington Office in Latin America (WOLA), Washington D. C. julio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2001). *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos en defensa*, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2009). *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- Dammert, L. & Paulsen, G. (Ed.) (2005). *Ciudadanía y seguridad en América Latina*, Santiago: Flacso-Chile.
- Der Ghougassian, K. (2003). After Renaissance. The Reformation of International Security Studies in the Post – Cold War, *International Studies Association (ISA)*, On-Line Edition.
- Fontana, A. (1997). "Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional, Documento de Trabajo ISEN N° 24, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Hirst, M. (2003). "Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas", *Nueva Sociedad*. N° 185: 99-100.
- Jácome, F. (2007.) "Dinámicas de la reconceptualización de la seguridad", Trabajo presentado no día 17 de agosto durante o sexto painel " A Nova Agenda de Segurança na América do Sul ", no Seminário Internacional realizado no campus da PUC-Rio / Brasil 15, 16 e 17 de agosto.
- Jiménez Reynales, N. (2004). "Implicaciones de la securitización en América Latina desde la particularidad colombiana" en *Investigación y Desarrollo*. vol. 12, N° 2: 244-257.

- Nye, J. & Lynn-Jones, S. (1988). "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field", en *International Security* 12:4, Spring.
- OEA – Organización de Estados Americanos (2003). "Declaración sobre Seguridad en las Américas". Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec. 1/03. rev. 1.
- Rojas Aravena, F. (1999). "América Latina y la seguridad internacional: contribuciones y desafíos para el siglo XXI". <http://www.oas.org/csh/docs/Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf>
- Rojas Aravena, F. (2006). "El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe" en *II Informe del Secretario General de Flacso*. www.flacso.org/uploads/media/II-informeSG.pdf
- Sáenz Breckenridge, S. (Ed.) (2007). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, Costa Rica: Flacso, Secretaría General.
- Sáin, M. (2003). "La cooperación subregional en materia de seguridad después del 11 de septiembre de 2001", en Rojas Aravena, F. (Ed.): *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Transparency International. (2009). "2008 Corruption Perceptions Index" www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
- Tuchman Mathews, J. (1989). "Redefining Security" en *Foreign Affairs* 68 (2): 162-177.
- Ugarte, J. M. (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y defensa*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Ullman, R. (1983). "Redefining Security" en *International Security* 8. N°. 1:129-153 Summer.
- Vega, M. E. (2008). "Perspectivas en materia de seguridad de la Comunidad Sudamericana de Naciones" en Giacalone, R. (Ed.) *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*, Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES), Universidad de Los Andes.
- Vega, J. & Minicilli, M. (2007). "¿Qué Occidente se perfila luego de la renovada Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos? Tendencias generales en materia de seguridad en Europa y América Latina" en *Argentina Global* N°. 16: 58-76, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales. mayo-agosto.
- Villalba Fernández, A. (2005). "Terrorismo, paradigmas, puzzles y servicios de inteligencia" en *Ejército* N°. 767: 62-71, marzo.
- Waeber, O. (1995). "Securitization and Desecuritization" en Lipschutz, R. (Ed.): *On Security*, Nueva York: Columbia University Press.