

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

María Eugenia Vega *

Resumen

Tomando como base teórica los debates en torno de la ampliación del concepto de seguridad, el objetivo del trabajo es discutir los conceptos “multidimensionalidad de la seguridad” y “procesos de securitización”, para a partir de allí extraer una serie de conclusiones acerca de sus posibles implicancias para los Estados de la región sudamericana.

Abstract

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.

Introducción

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

Dentro de 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), en México, 2003, entendida ésta como multidimensional. Ampliación que si bien se condice con un contexto caracterizado por nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, adolece de rigurosidad en su definición, tornando a la seguridad en un concepto laxo y que por su extensión abarca un sinnúmero de problemáticas sin establecer jerarquías claras ni delimitaciones. Adicionalmente, inserta en un marco como el sudamericano cobra una significancia excepcional dadas las características propias de la región. Desde que se hizo de público conocimiento el

* Becaria doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), República Argentina - Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires-; Investigadora del Programa de Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de La Plata; Miembro del Grupo de Integración Regional (GRUDIR), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela; MSc. en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional de la República Argentina, 2006); Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, 1999).

contenido de la citada Declaración, la misma ha sido objeto de sendos 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 implicancias 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 derivan una serie de conclusiones que si bien no agotan el tema ni mucho menos, vuelven a poner en el tapete los riesgos de la securitización en la subregión.

La seguridad y sus múltiples dimensiones

El paraguas de la Guerra Fría contribuyó esencialmente a entender la seguridad como un concepto estrictamente militar y por ende centrado en el Estado como actor monopólico de las Relaciones Internacionales. Es en este sentido que Buzan (2007: 265) lo considera 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 los 80 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 trasciendan 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, asumiendo que

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

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 e 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, renovando los espacios de diálogo e inaugurando otros nuevos². No obstante, es rasgo sobresaliente continua signado por la debilidad institucional en el ámbito americano, dado el rol jugado tradicionalmente por los Estados Unidos en sus intentos de fijar su propia agenda a los países región a través de la institucionalización de sus decisiones vía 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”, tales 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 de 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 a la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa por terroristas (Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003).

² Inicialmente, los aspectos de seguridad y defensa se incorporaron en las Cumbres en relación a 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, dándose inicio al proceso que culmina con la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en el 2003.

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, sino que lo que resulta novedoso es su carácter de transnacionalidad. Como bien 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: 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: 12)

Todo esto ha generado un sinnúmero de observaciones críticas, sobre todo advirtiendo de los riesgos de securitización que implica. Antes de adentrarnos en el cuadro de la situación sudamericana y sus potenciales consecuencias, se clara a qué se refiere el concepto de “securitización”.

El concepto de securitización

En atención a la ampliación del concepto y el 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: 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, requiriendo una decisión gubernamental y asignación de recursos, por ejemplo), hasta la securitización, donde el tema aparece como amenaza a la supervivencia, demandando medidas de emergencia y justificando acciones por fuera de los cánones normales de los procedimientos políticos.

Este proceso es el que se conoce como securitización o segurización⁴, en tanto la teoría de los complejos de seguridad regional (Buzan, Waever y de Wilde, 1998: 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 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: 27).

³ Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague.

⁴ Término que responde al neologismo anglosajón *securitization*, por lo que en castellano se utilizan indistintamente segurización y securitización.

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 el peligro de una securitización excesiva y subrayan que son los actores los responsables del manejo de los problemas de seguridad y no fuerzas anónimas y objetivas, advirtiendo así sobre una despolitización y objetivación del problema de la seguridad (Buzan, Waever y de Wilde, 1998: 212).

El panorama subregional: América del Sur

El texto consensuado en el marco de la Declaración sobre Seguridad en las Américas del año 2003, donde se adopta el concepto de seguridad multidimensional, puede caracterizarse como amplio y confuso. Esta se produjo en el contexto post atentados terroristas a Estados Unidos, cuestión que será dejada al margen en este trabajo pero que lo enmarca, en tanto el 11 de septiembre causó una “terrorificación” de la agenda de política exterior de los 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, poniendo énfasis en las consecuencias del uso generalizado de la noción 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, el debate en la región está caracterizado 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.

Concomitantemente se observan dos dinámicas: el Cono Sur y 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 dieron 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 en el uso pacífico de la energía atómica entre Argentina y Brasil, una metodología estandarizada de medición de gasto en defensa (CEPAL, 2001) entre Argentina y Chile, 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, por el contrario, presenta un cuadro que podría caracterizarse como conformado

(...) por Estados inestables (Bolivia, Ecuador), soberanías seriamente dañadas (Colombia), regímenes democráticos dañados (Venezuela) 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: 180).

Además, existe una amplia diversidad de concepciones en torno del conflicto colombiano y del rol de los 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 de 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: 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.

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

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

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 directa con la corrupción, que afecta directamente las instituciones, la economía de los países y la vida en democracia⁷. Por medio de ella se facilita el accionar del crimen organizado, el cual no sólo debilita seriamente 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, afectando seriamente 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 álgido 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, tornándola 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: 45), de las personas pobres que viven en América Latina, un 31% está en el Brasil, un 28% en los países de la Comunidad Andina y un 8% en los países del MERCOSUR más Chile. Hilando un poco más fino, los porcentajes de población debajo del umbral de la pobreza

Venezuela 1993 (Carlos Andrés Pérez) y 2001 (Hugo Chávez Frías, aunque luego 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 tomásemos América Latina en su conjunto deberíamos incluir el actual caso hondureño.

⁷ De acuerdo con el “2008 Corruption Perceptions Index” de Transparency International, en una tabla confeccionada como ranking que mide de menor a mayor las percepciones de corrupción en los países. Salvo los casos de Uruguay y Chile (N° 23), el resto de los países sudamericanos se encuentran por encima de 70, como Colombia; le siguen Perú (72), Brasil (80), Bolivia (102), Argentina (109), Paraguay (138), Ecuador (151) y cerrando la tabla como el de más alta percepción de corrupción Venezuela, ubicado en el puesto N° 158 www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

ubicar a Bolivia con un 60% (2006), a Colombia con un 49.2 (2005), Venezuela 47% (1998) y Brasil, con un 31% (Banco Mundial, 2005: 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 del 90 colocó a América latina en el segundo lugar entre las más violentas del mundo (Dammert y Paulsen, 2005). 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, se presencia la paradoja de que

(...) 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 inter-estatales clásicos. (Bodemer, 2003: 125).

Consecuentemente, 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, pudiendo 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: 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. En consecuencia, no debe ser confundido con la seguridad interior o ciudadana, pero, salvo honrosas excepciones no es lo que ocurre en esta la región, signada por la coexistencia de distintas

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.

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, dependiendo de la legislación interna de los países y del 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: 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 amplias pueden conducir a la securitización de los problemas en la región y a la militarización de las respuestas, reproduciendo una tendencia histórica a 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, dando como corolario la creciente policiación 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: 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. Securitización que ya en algunos países de nuestra 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: 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 esto, en Paraguay las fuerzas armadas participan en roles internos mientras que en Brasil son utilizados efectivos de las fuerzas armadas en ofensivas anti-bandas realizando intervenciones en distintas favelas del país, 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: 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: 98).

También en los Libros Blancos de Defensa¹⁰ 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 lo 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 llamada securitización de la agenda de desarrollo”¹¹. Es decir, la Declaración retorna a la clásica relación seguridad-desarrollo, por lo que en

⁹ A través de la Ley de Defensa Nacional N° 23554 de 1988, reglamentada por el Decreto N° 727/06, donde 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, asignando 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.

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

palabras de Ugarte “la seguridad pasa nuevamente a confundirse con la política general de los Estados” (2003: 282).

Por su parte, Chillier 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: 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 irresueltos 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.

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

¹³ Como caso sobresaliente, la retórica antinorteamericana del gobierno venezolano, en constante fricción con su par colombiano, a lo que se suma la alineación de Bolivia a las posturas venezolanas. Debe anotarse aquí también el conflicto surgido entre Colombia y Ecuador el año pasado –la denuncia de violación de la soberanía territorial ecuatoriana por parte de fuerzas armadas colombianas ante la presencia de grupos subversivos de las FARC-, a la vez que la actual gestión en Quito se muestra abiertamente proclive a las concepciones de la Venezuela de Chávez.

Por otra parte, la Declaración también consolidó la tendencia hacia la aceptación de una arquitectura flexible de seguridad, la cual, según Celi (2005: 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: 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, entre estas amenazas, corresponden a otras áreas de acción de los gobiernos (diferentes a los gabinetes de seguridad o defensa) su erradicación o enfrentamiento, como son ministerios de salud, combate a la pobreza, etcétera. Retomando nuevamente a Celi,

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

Conclusiones

En primera instancia, se advierte el peligro de la imprecisión conceptual de una definición amplia y laxa de la seguridad hemisférica, donde 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 de esto podría ser la distinción que emplea 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 trata los conceptos de defensa y seguridad casi en 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: 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 y Miccinilli, 2007: 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”, siendo de esta forma el propio sistema democrático el objeto a defender de la amenaza que representa la

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, 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 de la existencia de una voluntad hostil que le de una dirección determinada (desechos nucleares, armas químicas, etc.); y 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 N° 24, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

ingobernabilidad y la debilidad institucional, evidenciando 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, pudiendo establecerse así 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: 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 y Freeman, 2005: 11). Esto se condice con una actualidad regional que equivale a un verdadero rompecabezas en torno a percepciones y definiciones, donde 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: 91), cohabitando 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

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

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*. 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.

Bibliografía

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2008). “Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Panorama general”, Washington DC 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., Waever, O. y 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 el 2000 www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html.

Chillier, G. y 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.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2001) *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos en Defensa*, Santiago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2009) *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.

- Dammert, L. y 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 dia 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. y 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.
- Saín, 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. y 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.