



Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones

ÁREA: 4
TIPO: Teoría

Hemispheric Security in Latin America. Scope and Propositions
Segurança Hemisférica na América Latina. Alcance e Propostas

AUTOR

John E. Griffiths Spielman*

Profesor Asociado Adjunto, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile
jegriffiths@uc.ch

Este artículo abordará el estado del arte, en materia de seguridad hemisférica. Se sostiene que la seguridad¹ es una condición que debe ser provista por el Estado a sus habitantes junto con el desarrollo para lograr los niveles más altos posibles de bienestar general. Sin embargo, la seguridad en América Latina ha sido definida, en una forma muy amplia que aborda aparte del factor militar, factores políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales².

De allí que se plantee la necesidad de redefinir el ámbito de acción de la seguridad profundizando su significado y su relación con el desarrollo a objeto de contribuir con el proceso político de toma de decisiones. Aquí se propone clasificar distintos fenómenos según afecten a la seguridad o al desarrollo.

En síntesis, se pretende revisar la actual conceptualización de seguridad hemisférica, para materializar una proposición que se ajuste a los desafíos que enfrenta Latinoamérica en el siglo XXI.

This article deals with the state of the art in hemispheric security matters. It is considered that security is a condition to be provided by the State to citizens, along with the developments needed to reach the highest possible levels of general wellbeing. However, security in Latin America has been defined in a broad sense which covers not only the military factor, but also political, economic, social, health and environmental matters.

This is the reason for presenting a need to redefine the scope of action of security, deepening its significance and its relation to development in order to contribute with the political decision-making process. This article proposes the classification of different phenomena according to their effect on security or development.

Overall, it aims to review the current conceptualisation of hemispheric security, in order to materialise a proposition more in line with the challenges facing Latin America in the 21st century.

Este artigo irá abordar o estado da arte em matéria de segurança hemisférica. Defende-se que a segurança é uma condição que deve ser proporcionada pelo Estado aos seus habitantes juntamente com o desenvolvimento, para atingir os mais altos níveis possíveis de bem-estar geral. Contudo, a segurança na América Latina foi definida de uma forma muito ampla que envolve, além do factor militar, factores políticos, económicos, sociais, de saúde e ambientais. Daí que se coloque a necessidade de redefinir o âmbito de acção da segurança, aprofundando o seu significado e a sua relação com o desenvolvimento com a finalidade de contribuir para o processo político de tomada de decisões. Propomo-nos aqui classificar diferentes fenómenos consoante afectam a segurança ou o desenvolvimento.

Em síntese, pretende-se examinar o conceito actual de segurança hemisférica, para materializar uma proposta que se ajuste aos desafios que a América Latina enfrenta no século XXI.

1. Término altamente ideologizado, discutido sobre el cual no existe, a la fecha, consenso general. Existen diversas aproximaciones y proposiciones dependiendo de la escuela o teoría de relaciones internacionales, que lo materialice.

2. Coincidiendo con la propuesta que materializará a inicios de la década de 1980 Barry Buzan y que más tarde ha perfeccionado la denominada Escuela de Copenhague. Ver. Buzan Barry. *People States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill. 1983. Buzan Barry. *People States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Colorado. Lynne Rienner Publishers. 1991. Buzan Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner. 1998. Nye S. Joseph y Sean M. Lynn-Jones. "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field." *International Security*. MIT. Press. Vol. 12. N. 4. Spring, 1988. Mathews Tuchman Jessica. "Redefining Security." *Foreign Affairs*. Spring 1989. Vol. 68. N. 2. Smith Steve. "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years." Croft Stuart y Terry Terriff. *Critical Reflexions on Security and Change*. London. Frank Cass. 2000. McSweeney Bill. "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School." *Review of International Studies*. Vol. 22, N° 1. 1996. Pág. 81-93. Ullman Richard. "Redefining Security", *International Security Journal*, Volumen 8 N° 1, 1983. Pág. 129-153.

DOI
10.3232/
GCG.2007.
V1.N1.04

1. Introducción

Si observamos la actual situación estratégica de América Latina, constataremos que en la región existen diversos países con procesos de consolidación de Estado¹ y de desarrollo muy diferentes. Existen a modo de ejemplo, potencias medianas con un claro liderazgo económico a nivel mundial, como Brasil y México; países pequeños con un liderazgo político y económico como Chile; otros Estados luchan por obtener, como un primer paso previo a mayores niveles de desarrollo, la tan ansiada unidad nacional; otros sufren los efectos de un violento conflicto interno que se ha prolongado por más de cincuenta años, como Colombia; y aun otros son catalogados como países débiles con permanentes riesgos en sus niveles de gobernabilidad e institucionalidad. Finalmente y desafortunadamente, existe también un Estado fallido o colapsado, como Haití que paradójicamente fue el primer país latinoamericano en lograr su independencia política en 1804. En otras palabras, en la región existen Estados, que en su conjunto, se caracterizan por poseer profundas asimetrías en sus principales características y potencialidades. Dicho de otra forma diversas capacidades estatales².

A lo anterior, debemos sumar que la región se encuentra en un punto de inflexión entre dos modelos políticos, económicos, sociales y culturales. Un primer modelo, caracterizado por Estados que no adhieren ni privilegian claramente la integración de sus economías en el libre mercado global, con procesos políticos populistas y refundacionales, donde los niveles de institucionalidad son frágiles. Por otra parte, un segundo modelo, que se identifica por su apertura al mundo global, dispuesto a aprovechar las oportunidades que la globalización presenta, para atenuar sus vulnerabilidades y que, en general, favorece una integración los más profunda y completa.

En dicho escenario, sigue siendo el Estado –como principal organización política– quién debe dar respuesta a las principales demandas de su población para otorgar el bien común que le es exigido. Para ello debe proveer fundamentalmente seguridad como una condición, junto al desarrollo y bienestar.

1. Por proceso de consolidación de un Estado, entenderemos al nivel de desarrollo de un Estado respecto del funcionamiento efectivo de sus principales instituciones democráticas y del nivel de respaldo que dichas instituciones tienen en la ciudadanía. Comprende por una parte la autoridad estatal para imponer normas a sus ciudadanos y por otra la clara conciencia de estos por acatarlas sintiéndose parte de una comunidad nacional agrupada en torno a un Estado. En otras palabras, por “consolidación de un Estado” entenderemos el proceso en el cual un Estado se encuentra afianzando su institucionalidad y su estructura para poder generar un amplio consenso social, fuente de su poder, con la finalidad de poder llevar adelante sus objetivos más relevantes como nación Estado, para satisfacer sus principales demandas en el desarrollo, material y humano; bienestar; y seguridad de sus ciudadanos. Consecuentemente, un Estado con un proceso de consolidación avanzado tendría en consecuencia un sistema estatal con pleno equilibrio de poderes, en que cada órgano estatal desarrolla sus funciones profesionales propias con pleno respaldo de su ciudadanía y en el cual las crisis internas y externas son abordadas en su direccionamiento y solución por la acción reguladora de las autoridades políticas, democráticamente electas.

2. Francis Fukuyama distingue en la capacidad estatal dos actividades: “la amplitud de la acción estatal” de la “fortaleza” de dicha acción. Ello lo lleva a configurar cuatro cuadrantes de acuerdo al nivel de amplitud versus nivel de fortaleza. De esta forma el mejor cuadrante de capacidad estatal está representado por el de menor amplitud de acción estatal, pero con un alto grado de fortaleza como capacidad institucional. Se asume que lo ideal no es un Estado omnipotente ni dominando el conjunto de actividades, sino un Estado regulador, que beneficia y coordina la actividad de su sociedad. En general Latinoamérica se caracteriza por poseer una basta amplitud estatal con una baja fortaleza de sus instituciones. Ver Fukuyama Francis. “The Imperative of State Building.” *Journal of Democracy*. Vol. Nº 15, Numero 2. Abril 2004. Pág. 17-31.

PALABRAS
CLAVE

Seguridad,
América Latina,
Declaración
sobre Seguri-
dad, Seguriti-
zación, Defensa
Nacional,
Defensa Nacio-
nal, Desarrollo,
Consolidación
del Estado

KEY WORDS

Security,
Latin America,
Declaration on
Security, Securiti-
sation, Na-
tional Defence,
Development,
State Consolida-
tion

PALAVRAS-
CHAVE

Segurança,
América Latina,
Declaração
sobre segurança,
Securitização,
Defesa Nacional,
Desenvolvimen-
to, Consolidação
do Estado

CÓDIGOS JEL

H560, N460

En un enfoque más actualizado, los académicos del Instituto de Desarrollo Extranjero¹, de Londres, Ghani, Lockhart y Carnahan², expresan que un Estado moderno debe desarrollar diez funciones básicas. Ellas son las siguientes:

- Ejercer el legítimo monopolio de los medios de violencia.
- Ejercer el control administrativo.
- Administrar las finanzas públicas.
- Invertir en capital humano.
- Establecer los derechos y deberes ciudadanos.
- Proveer servicios e infraestructura a la sociedad.
- Fomentar la creación del mercado económico.
- Administrar los medios estatales (incluyendo el medioambiente, recursos naturales y medios culturales).
- Establecer y dirigir las relaciones internacionales.
- Fijar, hacer cumplir y someterse a las normas legales.

De allí que, si revisamos el escenario internacional³ nos encontramos con determinados países que cuentan con el reconocimiento de Estados jurídicos, pero que en una rápida evaluación de sus principales funciones presentan una brecha entre el nivel mínimo de cumplimiento y satisfacción de dichas funciones principales y el nivel real de satisfacción de estas.

En consecuencia, es posible establecer que no todos los Estados se encuentran en un mismo grado de cumplimiento y satisfacción de sus funciones principales. Algunos tendrán una evaluación positiva y negativa dependiendo de cuanto se acerquen o se alejen de los estándares mínimos aceptables.

Por otra parte, si consideramos el informe de Gobernabilidad del Banco Mundial 2005, podemos constatar –de la misma forma– que los Estados de la región, se encuentran valorados en diferentes grados y/o niveles de gobernabilidad. Siendo el verde más intenso el Estado con mejores condiciones de gobernabilidad. Ello nos permite presuponer que existen importantes brechas entre los Estados, respecto del grado de cumplimiento de sus funciones principales, referidas al desarrollo, bienestar y seguridad.

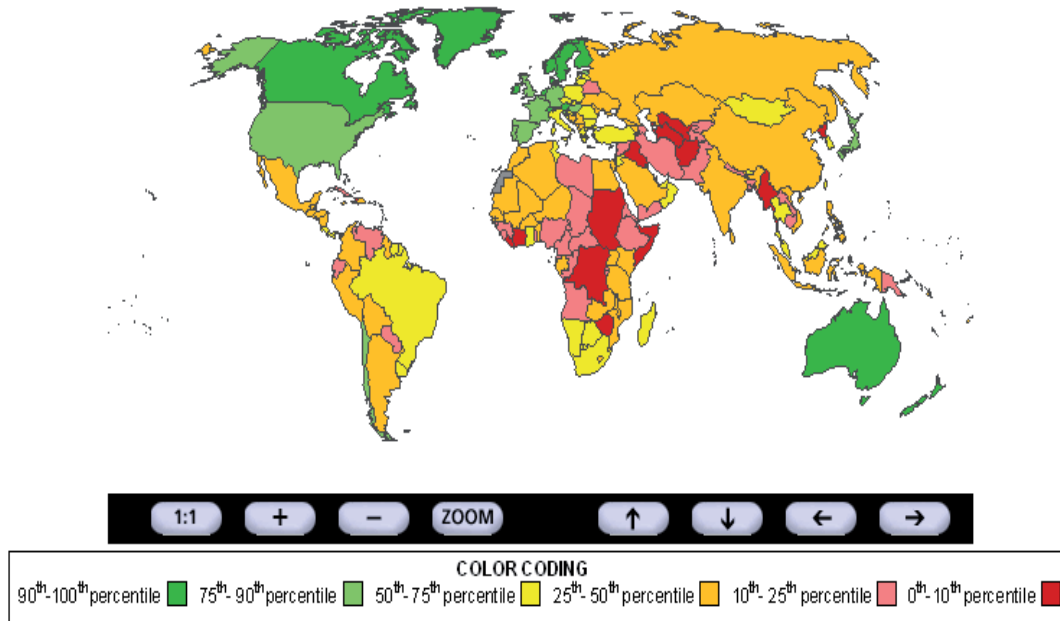
1. Overseas Development Institute en Inglés. Página web <http://www.odi.org.uk>

2. Ghani Ashraf, Clare Lockhart y Michael Carnahan. "Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building." Working Paper N° 253. Overseas Development Institute. London. September 2005. Disponible en página web: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp253.pdf

3. Apreciación de acuerdo a lo establecido en las siguientes publicaciones: "The Failed States Index 2006," de la revista Foreign Policy. Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial 2006.

Cuadro de Gobernabilidad 2005. Banco Mundial¹

Illustrative Composite Governance Indicator Worldwide Map



Lo anterior es relevante, en función de plantearse que en los Estados con incipientes procesos de consolidación, los problemas de seguridad tienden a ser más internos que externos, facilitándose de paso que todo fenómeno que lo afecte se encuentre en el ámbito de la seguridad. De esta forma, cualquier problema se “seguritiza”² en su manejo político.

1. Banco Mundial. Cuadro de Gobernabilidad 2005. Disponible en la página web: <http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/world-map.asp#map>

2. Entenderemos por securitización, la acción de relacionar un tema directamente con el ámbito de la seguridad, para que de esta forma, el tema adquiera prioridad en los procesos de toma de decisiones políticos gubernamentales. Contrariamente, deseguritización significaría, disminuir el grado de relación de un tema con el ámbito de la seguridad, perdiendo en consecuencia su prioridad en los procesos de toma de decisiones políticos gubernamentales. El término inglés “securitization” cuya autoría le corresponde a Oleg Waever, no es fácil de traducir al español, se encuentra traducido como “seguritización” en un artículo de Andrew Hurrell, “Seguridad y Violencia en América Latina: Un análisis conceptual”. Foro Internacional. Vol. XXXVIII. N° 1. Enero-marzo 1998. Por otra parte, en el artículo de Esther Barbé y Orieta Perni, “Más Allá de la Seguridad Nacional”, en Carlos de Cueto y Javier Jordán, Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa, Editorial Comares 2001; el término “securitization” se encuentra traducido como securización. En este caso la opción securitizar nos parece la más adecuada.

2. Estado actual de la noción de seguridad en Latinoamérica

El actual estado del arte en materia de seguridad hemisférica nos obliga a referirnos a la Conferencia Especial de Seguridad, realizada en México en el año 2003. Este evento se ha constituido como el hito más trascendental del hemisferio en la conceptualización de la noción de seguridad. De ella emanó la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”¹, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003. Este es un documento, de 52 artículos, que –aparte del párrafo inicial– en la parte declarativa contiene cuatro subtítulos:

- (1) Los principios de la Carta de Naciones Unidas y de la OEA.
- (2) Valores compartidos y enfoques comunes.
- (3) Compromisos y acciones de cooperación.
- (4) Cuestiones institucionales.

Sin embargo, para objeto de este análisis nos referiremos al punto número dos, valores compartidos y enfoques comunes, por encontrarse en este numerando la definición y alcances de la seguridad.

En función del análisis específico del texto de la Declaración sobre Seguridad, México 2003, conviene señalar que iniciando el subtítulo, valores compartidos y enfoques comunes, se encuentra la definición de seguridad², entendida como:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

Debemos deducir que la condición de multidimensional está dada por la inclusión de amenazas tradicionales o de naturaleza militar y las nuevas amenazas de naturaleza no militar, tal como se expresara en la Declaración de Bridgetown. No está dada, esta condición de multi-dimensionalidad –como se podría pensar– por afectar, no tan sólo al Estado en su versión de seguridad nacional, o al individuo en su modalidad de seguridad humana y al escenario internacional en su peculiaridad de seguridad internacional. De igual forma, se menciona sin especificar las preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados. Pero vale la pena preguntarse ¿Cuáles son esas preocupaciones y otros desafíos que se diferencian de las nuevas amenazas? Por lo menos, en el texto de la Declaración no se encuentran.

La condición de multi-dimensionalidad es abordada por Ruiz Cabañas Miguel y José Manuel Castañeda, al expresar que “como primer elemento se introduce el enfoque multidimensional de la seguridad...con su doble componente referido a las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio”³.

1. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf

2. OEA. Declaración sobre Seguridad en las Américas. México. Octubre 2003.

3. Ruiz Cabañas Miguel y José Manuel Castañeda. “El Nuevo Consenso en Materia de Seguridad hemisférica.” En Tulchin Joseph, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint. *El Rompecabezas: Conformando la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI*. Prometeo Libros. 2006. Pág. 151.

En el artículo número 4, del texto, se señalan los valores compartidos dentro de los cuales se destacan:

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales... Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente. ¹

Importante resulta destacar, el reconocimiento explícito a la existencia de las amenazas tradicionales a la seguridad, entendidas como la posibilidad de enfrentamiento militar tradicional entre dos o más Estados del hemisferio.

Por otra parte, Declaración de Seguridad expresa que “los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado”². Con ello se reconoce que las amenazas afectan de diversa forma e intensidad a los Estados y subregiones del continente. Actualmente es difícil identificar una sola amenaza afectando al continente como si sucedió en el período de Guerra Fría. Además hoy existen percepciones diferentes de amenazas en la región, aún cuando se reconozca el carácter transnacional de éstas, como se observa en el siguiente cuadros:

Percepciones de amenazas priorizadas por subregión

Mercosur	Países Andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: cuadro de F. Rojas Aravena, en Oswaldo Jarrín: *Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la seguridad hemisférica*, Flacso, noviembre de 2004.

1. Declaración sobre Seguridad en las Américas. Op. Cit., Parte II. Artículo 4, letras i) y j).

2. Declaración sobre Seguridad en las Américas. Op. Cit., Parte II. Artículo 4, letras l).

3. Rojas Aravena Francisco. “Ingovernabilidad: Estados Colapsados Una Amenaza en Ciernes.” Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Numero 198. Pág. 63. Citada además en Oswaldo Jarrín. *Memorias del Seminario Enfoques Sub-Regionales de la Seguridad Hemisférica*. Flacso. 2004.

En la letra m), de la Declaración¹ se explicitan las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito 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;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

De este listado podemos hacer las siguientes precisiones. Primero no se establecen cuáles son amenazas, cuáles preocupaciones y cuáles otros desafíos de naturaleza diversa. Sin embargo, sí es relevante que al menos se especifique que existen “desafíos de naturaleza diversa.” Ello es importante en función de que existen en este listado amenazas violentas, que afectan vidas humanas directamente como el terrorismo, la delincuencia organizada, o el accionar de las organizaciones criminales ligadas al tráfico de droga, que están o se encuentran en el ámbito de la seguridad pública. En estas amenazas podemos identificar que existe la intencionalidad humana explícita de causar daño, ejerciendo la violencia armada como instrumento para el logro de sus propósitos.

Por otra parte la pobreza –extrema o no– y la exclusión social son un problema del desarrollo, de cómo el Estado debe ser capaz de satisfacer las necesidades mínimas de su población. Indudablemente la pobreza y la exclusión social generan condiciones de expresiones de violencia que afectan a la seguridad, pero en su naturaleza son un problema básicamente del ámbito del desarrollo. De igual manera, el VIH/SIDA y otros riesgos a la salud son un problema del ámbito social estatal, en donde no existe la intencionalidad humana de provocar un daño. Este fenómeno sí afecta el bienestar del ser humano, con riesgo de vida o no, dependiendo del tipo de enfermedad. Distinto es el caso de una pandemia provocada por seres humanos a través de ataques biológicos o químicos para provocar la muerte de personas. En síntesis, el SIDA, problema relevante y serio, es un problema de salud que debe ser abordado por el Estado, en el ámbito de sus políticas de desarrollo, tal como sería la aparición de otro virus.

Asimismo, en relación a los desastres o catástrofes debemos distinguir si estos son naturales, entendiendo que en este caso nuevamente son fortuitos y no existe la intencionalidad de provocar daño. Muchas veces los desastres provocados por el hombre, podrán o no tener la intencionalidad de afectar las vidas humanas, en donde esta amenaza es el instrumento de un fenómeno diferente, que podríamos clasificar de terrorista o delictual depen-

1. Declaración sobre Seguridad en las Américas. Op. Cit., Parte II. Artículo 4, letra m)

diendo de las circunstancias.

El deterioro del medio ambiente, accidentes e incidentes son causados por la acción humana con y sin intención. Intencionalmente cuando en su afán de lograr maximizar sus ganancias económicas, sin que se tenga clara conciencia de lo relevante de conservar la naturaleza –la cual es vital para la conservación de la especie humana– se termina dañando el medio ambiente. Sin embargo, en este tipo de amenaza no existe la intencionalidad primaria de provocar este daño, para afectar directamente las vidas humanas de un Estado o de la comunidad internacional. Es un problema internacional o transnacional que afecta la calidad de vida y el bienestar personal del ser humano. Esta íntimamente ligado a las políticas de desarrollo y mayoritariamente a los procesos de industrialización.

Finalmente, el uso de armas de destrucción masiva (ADM), son los instrumentos que, en manos de otro fenómeno como el terrorismo, si pueden afectar la vida de un gran número de personas.

En síntesis, podemos observar que en este listado se encuentran un gran número de factores, algunos relacionados directamente con la seguridad pública, otros son factores estructurales directamente ligados al desarrollo del Estado y su función principal de velar por las satisfacciones básicas de su población en la obtención del bien común. Otras son circunstancias de la naturaleza, la cual se han expresado con diversa intensidad desde que el hombre se organizó socialmente dejando de ser nómada. A priori podemos establecer que en este listado existen factores de diversa naturaleza que tienen que ver con distintas funciones que un Estado debe proveer, dentro de las cuales se encuentran la seguridad, el desarrollo, el bienestar, la protección de los habitantes, condiciones de salud etc.

Debemos dejar constancia que en la región los países se encuentran con diversos procesos de consolidación de Estado. Ello determina que existan Estados más consolidados y otros más débiles. De allí que las “amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa”, impacten a los Estados en diversa forma desencadenando percepciones de riesgo de distinta intensidad. No obstante, se hace necesario reconocer su naturaleza por la relevancia de articular estrategias para su neutralización.

Con ello se plantea que un problema cuya naturaleza pertenece al ámbito del desarrollo debe ser solucionado en dicho contexto, así como un problema de seguridad pública en el ámbito correspondiente. Ello no significa reconocer que en la solución intervengan diversos actores e instituciones así como los principales instrumentos de poder del Estado. El tema crucial es el énfasis en el uso de dichos instrumentos. Resolver o decidir que todo problema es de seguridad, posee el riesgo de “seguritized” su respuesta a través del uso de la fuerza pública o fuerza militar, sin considerar la esencia o naturaleza del problema a enfrentar. A modo de hipótesis podemos plantear además, que: en países con incipiente proceso de consolidación de Estado, existe la tendencia de usar con mayor intensidad la fuerza militar, para solucionar problemas de seguridad pública o bien de otra naturaleza¹.

1. Como ocurre actualmente en México, países de Centro y Sud América, como Guatemala, El Salvador, Honduras, Venezuela, Brasil y Perú, entre otros.

3. Proposición de una forma de abordar las nociones de seguridad y defensa nacional

Para efectuar el análisis y proposición de una nueva noción de seguridad en el contexto de un estado moderno, asumiremos un conjunto de premisas básicas, que validarán la propuesta.

Una primera premisa básica, presupone que los diversos Estados, de la región, deberían tener como objetivo nacional a lograr convertirse en un Estado moderno con un proceso de consolidación de Estado-nacional maduro. Es decir un Estado con un buen nivel de gobernabilidad, institucionalidad, equilibrio de poderes, rendición de cuentas, unidad nacional. En síntesis, un Estado con un aceptable nivel de desarrollo, seguridad y bienestar.

En dicho contexto y para los objetivos del presente trabajo tendremos en cuenta –como segunda premisa básica– que el Estado-nacional, continua siendo el principal actor del escenario internacional, reconociendo que hoy comparte muchas funciones y protagonismo con otros actores tales como organizaciones internacionales, no gubernamentales, transnacionales, etc. Sin embargo, finalmente aun cuando el Estado ya no ejerza en forma absoluta la soberanía de su pueblo y territorio, sí es el órgano que la administra tanto en el plano interno como en el externo, siendo los Estados los principales objetos y sujetos del Derecho Internacional.

Una tercera premisa básica, es asumir que dentro de la totalidad de las funciones políticas de un Estado, la seguridad y el desarrollo son dos medios trascendentales –o dos necesidades vitales permanentes– para el logro del bien común. En otras palabras, la seguridad y el desarrollo son dos caras de una misma moneda denominada bienestar de la persona humana objeto y sujeto del bien común, objetivo supremo

de la función de un Estado, dirigida a quienes son la fuente de su soberanía, los ciudadanos del Estado-nación.

Una cuarta premisa básica, es asumir que en el funcionamiento de un Estado-nación existen fenómenos que afectarán el logro o la consecución de sus objetivos nacionales. De allí que debamos, analizar a dichos fenómenos de acuerdo a su naturaleza. Existirán entonces fenómenos de diversa naturaleza.

Algunos de ellos serán de naturaleza militar e impactarán al ámbito de la seguridad en lo general y en lo particular al de la defensa nacional. Otros sin embargo, serán de naturaleza no militar afectando el ámbito del desarrollo o el bienestar general e individual. De allí que sea necesario clasificarlos convenientemente a objeto de definir a que función del Estado afectan.

Consecuentemente se propone la siguiente clasificación:

- Amenazas de naturaleza militar: Considerar dentro de esta clasificación a todos aquellos fenómenos de naturaleza militar que afecten los intereses de un Estado. En otras palabras todas las acciones posibles de expresarse en un conflicto armado entre dos Estados.

- Amenazas de naturaleza no militar: Considerar principalmente a todos los fenómenos de naturaleza violenta y a veces de carácter transnacional, desencadenados con una intencionalidad definida, para producir daño físico a la persona humana. Involucra complementariamente también a todos los delitos tipificados tanto en la legislación interna de un país, como en la legislación internacional. Se encuentran dentro de esta clasificación, entre otros fenómenos, el te-

rorismo, tráfico de drogas, organizaciones criminales, tráfico de armas de destrucción masiva, etc.

- Riesgos estructurales: Son aquellos fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de la persona humana, sin que necesariamente y directamente involucren un riesgo a la seguridad física de la persona humana. Se encuentran dentro de esta clasificación, entre otros factores: la pobreza, inestabilidad económica, desigualdad económica, corrupción, etc. Los riesgos, muchas veces, crean las condiciones necesarias para posibilitar y favorecer la eclosión de amenazas, de naturaleza no militar. De allí que, muchas veces la pobreza, exclusión, desigualdad económica, corrupción, creen las condiciones necesarias para el surgimiento de organizaciones delictivas o criminales. Sin embargo, sí es importante destacar que los riesgos estructurales per se no constituyen una amenaza a la seguridad, son un factor que debe preocupar principalmente a las políticas de desarrollo de un Estado-nación.

- Eventos catastróficos: En esta clasificación consideraremos dos tipos de eventos. Los primeros generados principalmente por la acción de la naturaleza, difícil de predecir, y con resultado de pérdida de vidas humanas, denominados eventos catastróficos naturales. En este tipo de eventos se consideran los desastres naturales, como terremotos, tsunamis, explosiones volcánicas etc. El segundo tipo son aquellos eventos catastróficos generados por la acción del hombre y que provocan pérdidas de vidas humanas, denominados eventos catastróficos humanos. En esta clasificación encontramos, entre otros fenómenos, toda epidemia transmitida por el hombre y que amenace de manera significativa la vida humana (tales como SIDA) y todo tipo de enfermedad infecto contagiosa. O bien, desastres catastróficos provocados por la

acción humana, que involucren riesgo de vidas como explosiones químicas, derrame de sustancias peligrosas, propagación de radioactividad etc.

En consecuencia, los diferentes fenómenos, aun cuando estén íntimamente relacionados poseen una naturaleza distinta, que debe ser tomada en cuenta al momento de disponer el empleo de los medios estatales para su neutralización o superación.

En dicho contexto, la seguridad en tanto condición y función política del Estado aborda el conjunto de amenazas de naturaleza militar y no militar que puedan afectar ha dicho Estado, en tanto éstas sean en esencia violentas¹ por su naturaleza, exista una intencionalidad humana detrás de su accionar e implique la pérdida de vidas humanas.

La defensa nacional, por su parte en tanto función político-estratégica y estratégica, parte indisoluble de la función seguridad, se encarga de enfrentar las amenazas de naturaleza militar y de generar a través de la participación en operaciones de paz, estabilidad y paz internacionales.

Existe entre ambos conceptos una relación de subordinación, interdependencia y complementariedad. Si el género es la seguridad la especie es la defensa. De este modo, entre la seguridad y la defensa nacional no sólo existe una diferencia, de acuerdo al nivel de conducción en que se sitúan, sino que están orientadas a abordar amenazas de naturaleza y amplitud diversa.

La seguridad es una condición que permite lograr el normal funcionamiento de las actividades de un Estado respecto de sus principales misiones, dentro de las cuales se encuentra el desarrollo nacional y el bienestar de la persona humana, para asegurar el logro del bien común nacional. Di-

cha condición se refiera a todo fenómeno violento, con una intencionalidad definida, provocado por amenazas de naturaleza militar y no militar que afecten el normal desenvolvimiento de las actividades de un Estado, a través del riesgo o daño físico a la integridad personal de la población.

La seguridad posee un ámbito objetivo dado por todos los medios humanos y materiales a disposición de un Estado, para lograr óptimos niveles de seguridad, ya que nunca podrá ser absoluta. Al mismo tiempo posee un ámbito subjetivo, que está dado por la percepción de la condición de seguridad, por parte de los ciudadanos, integrantes de un Estado.

En consecuencia, el referente de la seguridad es el Estado y a través de éste la persona humana, para evitar que la violencia armada afecte a la población en cualquiera de sus dimensiones. Se hace presente que el referente es el Estado, ya que es este organismo, el encargado de brindar el bien seguridad en su dimensión interna y externa. Centrar el referente en la persona humana conlleva el riesgo de confundir la noción de seguridad con los derechos humanos e individuales de todo ciudadano.

Al proponer como referente de la seguridad al Estado y a través de este persona humana, nos situamos en un plano más intermedio en función de las principales propuestas existentes, a la fecha. Por una parte, las más conservadoras que asumen que sólo es el Estado y por otra las más liberales que se centran exclusivamente en la persona humana.

Es el Estado, quien internamente debe velar por la protección de la vida, integridad, libertad y la propiedad de sus ciudadanos a través del orden político y socioeconómico. Externamente, es el mismo Estado quien debe proteger a los mismos ciudadanos de las amenazas que provengan de otros Es-

tados o de entidades no estatales. De allí que, el Estado deba ser visualizado como un actor, que es un medio para lograr el ansiado bien común, que lo podemos definir como la protección de la vida y libertad de las personas junto al adecuado bienestar material y espiritual necesario para lograr el pleno desarrollo humano. El Estado no es un fin en sí mismo, consecuentemente jamás debe ponerse al servicio de cualquier causa que no tenga por objetivo el logro del bien común. La soberanía que el Estado posee reside en sus habitantes, quienes a través del contrato social la ponen a disposición de dicho Estado, para obtener la seguridad. Sin el consentimiento y apoyo de sus habitantes, la acción estatal pierde toda legitimidad. De allí que fortalecer el proceso de consolidación de Estado, es la herramienta adecuada, para enfrentar los desafíos a la seguridad.

La paradoja es que en Latinoamérica, es precisamente ese proceso el que se encuentra en un estado incipiente de desarrollo, en varios países. De allí que, el Estado muchas veces no está en condiciones de asegurar las mínimas condiciones de seguridad a su población. Se requiere entonces construir Estado, institucionalidad, gobernabilidad, soberanía efectiva, etc. Ello constituye uno de los principales desafíos, que hoy enfrentan los países de Latinoamérica.

En síntesis, mientras el Estado continúe siendo la principal forma de organización política y actor internacional más relevante, el referente de la seguridad deberá continuar estando centrado en él, con la premisa básica que su principal objetivo es velar por la seguridad de sus ciudadanos. No hacerlo convertiría al Estado en la principal fuente de inseguridad.

Consecuentemente, una premisa básica adicional a considerar en la presente propuesta es que el Estado esté al servicio de

la persona humana.

De esta forma, la seguridad posee de acuerdo a este enfoque diversas dimensiones:

- Tendrá una dimensión internacional cuando el ámbito de análisis se situó en la sociedad internacional, o dicho de otra forma cuando considere los diversos fenómenos y actores internacionales a nivel global.

- Tendrá una dimensión estatal cuando aborde básicamente los problemas inherentes al propio Estado, de donde se derivan a su vez dos sub-dimensiones: la seguridad exterior relacionada directamente con la función defensa nacional a través de la participación activa de las Fuerzas Armadas y la seguridad pública relacionada con todos los fenómenos referidos al orden público y la estabilidad interna.

Ahora la función defensa nacional, entendida como la función propia del empleo de las fuerzas armadas posee dos dimensiones:

- La primera y fundamental respecto del empleo de su potencial bélico en la defensa de la soberanía e integridad territorial de un Estado-nación.

- Estrechamente asociada a este objetivo, aparece una segunda dimensión de la función defensa nacional, ligada al logro de condiciones de paz y estabilidad internacional a través de la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz.

De esta forma, la defensa nacional, conceptualmente existe no sólo para enfrentar un conflicto extremo en el caso de una guerra, en forma esporádica, sino que principalmente su acción es permanente respecto de asegurar condiciones de paz y estabilidad tanto a nivel estatal como en el contexto internacional. De allí que, la de-

fensa nacional y la política exterior de un Estado deban estar permanentemente y estrechamente coordinadas.

En otras palabras, la defensa nacional existe para contribuir a la paz y estabilidad necesaria para que el Estado-nación brinde a sus ciudadanos el bien defensa en lo particular y el bien seguridad en lo general.

Los riesgos estructurales en cambio son aquellos fenómenos que afectan directamente el desarrollo nacional y el de la persona humana. Son problemas derivados de la falta de gobernabilidad, institucionalidad, justicia social, condiciones económicas, educación, empleo etc. Indirectamente pueden generar condiciones de inestabilidad que afecten a la seguridad, pero en esencia son un problema que afecta el desarrollo. No son fuente directa de conflicto violento.

Los eventos catastróficos claramente afectan el bienestar de la persona humana. Son normalmente difíciles de predecir como las catástrofes y difíciles de controlar cuando son del tipo infecto contagioso.

En síntesis, las amenazas de naturaleza militar afectan el ámbito de la seguridad y son de responsabilidad principal de las Fuerzas Armadas, en su dimensión defensa nacional. Las de naturaleza no militar afectan el ámbito de la seguridad pública y son de responsabilidad primaria de las fuerzas de orden público o fuerzas policiales.

Los riesgos estructurales afectan el ámbito del desarrollo nacional y humano, sólo en forma indirecta pueden crear las condiciones de inseguridad que permitan la eclosión de otras amenazas de naturaleza no militar.

Consecuentemente es posible, señalar que en un Estado-nacional moderno, la seguridad estatal posee dos sub-dimensiones: la

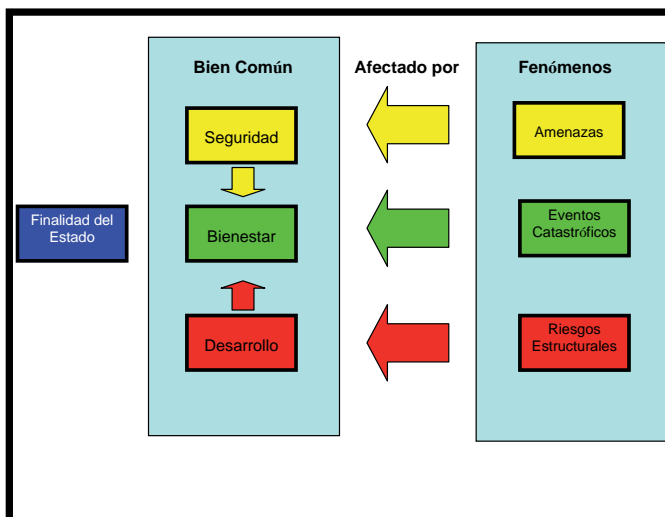
seguridad exterior y la seguridad pública. En esencia la seguridad estatal tiene que ver con amenazas de naturaleza militar o de naturaleza no militar, que se expresan violentamente¹, con una intencionalidad de producir pérdida de vidas humanas. El mismo Estado, se ve afectado en su función de búsqueda del desarrollo nacional y humano por los riesgos estructurales. Así como también ve afectado los niveles de bienestar de la población por el accionar de los eventos catastróficos.

De allí que, la articulación de la seguridad y del desarrollo y de los niveles de bienestar resultantes es función plena del nivel político. Es el verdadero arte del político en tanto conduce el gobierno y para ello debe de disponer de todos los instrumentos y organizaciones puestas a disposición de un Estado, dentro de los cuales podemos citar la diplomacia, su capacidad económica, capacidad jurídica, capacidad militar y policial, ministerios, gobierno interior etc. Lo anterior normalmente debe estar contemplado en un plan nacional, que articule el empleo de los medios estatales con la finalidad de lograr niveles óptimos de seguridad, desarrollo y bienestar. A lo anterior, debemos sumar la capacidad del Estado de coordinar a otros actores relevantes como organizaciones internacionales, transnacionales y organismos no gubernamentales, para que favorezcan sus propios objetivos e intereses nacionales.

La función defensa nacional es función y responsabilidad primaria del nivel político llevada a cabo a través de las Fuerzas Armadas, para proveer mejores condiciones de paz y estabilidad nacional e internacional. La función defensa nacional requiere de la participación de toda la sociedad nacional.

El siguiente cuadro representa gráficamente lo anteriormente señalado:

Cuadro de finalidad del Estado y fenómenos que lo afectan



1. Violencia definida, de acuerdo a John Keane, como "el acto de ejercer fuerza física en contra de otra persona, especialmente cuando da como resultado la muerte o el daño físico". De allí que se sostenga que ella se expresa por razones de intencionalidad humana. En consecuencia la violencia comprende, en este estudio y propuesta, las manifestaciones de violencia política y violencia individual. Ver John Keane. Reflections on Violence. Londres. Editorial Verso. 1996. Pág. 66.

De esta forma, el grado de seguridad y desarrollo y el nivel de bienestar logrado en un Estado, producirá diversos escenarios de estabilidad e inestabilidad de acuerdo a como se exprese la interacción de las variables seguridad y desarrollo. Desarrollo entendido en sus dimensiones materiales, sociales y económicas, que posibilite un adecuado crecimiento económico que favorezca en su distribución a todo el conjunto de la sociedad, a través de una adecuada distribución de los beneficios de dicho crecimiento.

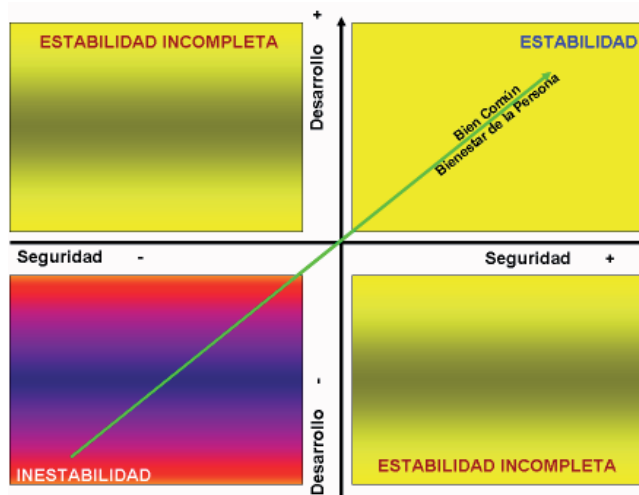
En consecuencia, seguridad y desarrollo benefician el bienestar de la persona humana, cuando su distribución es justa y equitativa. En otras palabras, seguridad y desarrollo son dos caras de una misma moneda denominada bien común.

Respecto de los medios disponibles en un Estado, para lidiar con los fenómenos que lo afectan en su condición de amenazas, riesgos o eventos, estos son normalmente los relacionados con su capacidad administrativa, judicial, financiera, diplomática y de seguridad y defensa nacional. Son medios normalmente limitados y/o escasos, de allí que se requiera de una estrategia adecuada para su efectivo tratamiento. Dicha estrategia dispondrá normalmente de los mismos medios. Luego, la clave es el énfasis en el uso y disposición de dichos medios en el contexto de una estrategia política para lograr los objetivos que se desean alcanzar.

De esta forma, si el fenómeno que afecta al Estado es una amenaza, el énfasis estará dado en función de los medios de seguridad y defensa nacional, pero si el fenómeno es un riesgo el énfasis de la estrategia estará centrado en los medios relacionados con el desarrollo. En el caso de un evento catastrófico el énfasis del empleo de los medios estará dado por la naturaleza del evento, para disponer el empleo conjunto de medios relacionados con la seguridad y/o con el desarrollo nacional.

Los niveles de estabilidad resultantes de la conjunción de la seguridad y del desarrollo es posible representarlos de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro de Estabilidad e Inestabilidad en un Estado en función de las variables de Seguridad y Desarrollo.



El cuadro anterior, nos permite utilizarlo como un instrumento de análisis para determinar en que cuadrante se encuentra un Estado-nación, de acuerdo a como este logrando los objetivos nacionales de seguridad y desarrollo y su impacto en el nivel de bienestar de los ciudadanos. Ello permite clasificar los Estados de acuerdo a lo siguiente:

1. Estados estables.

Cuando poseen buenos índices de seguridad y desarrollo. Lo anterior normalmente se expresa en Estados con procesos avanzados de consolidación de Estado. La población percibe que posee una condición de seguridad óptima y un buen nivel de desarrollo económico y social.

2. Estados con estabilidad incompleta por insuficiencia de seguridad.

Son Estados con óptimos niveles de desarrollo, pero que poseen una condición de seguridad negativa que nos les permite contar con un adecuado nivel de bienestar. A modo de ejemplo, la situación de Israel podría ser considerada en este grupo. En términos generales son Estados con un nivel intermedio de su proceso de consolidación.

3. Estados con estabilidad incompleta por insuficiencia de desarrollo.

Son Estados que gozan de buenos niveles de seguridad, pero se caracterizan por un déficit en el logro de los objetivos de desarrollo económico y social. La sociedad percibe que el desarrollo -como bien recibido- no logra alcanzar a la gran parte o totalidad del Estado. De esta forma, su proceso de consolidación de Estado es intermedio.

4. Estados inestables.

Son aquellos con niveles de seguridad y desarrollo negativos. La sociedad percibe que no cuenta ni con la condición de seguridad adecuada para el desarrollo de sus actividades, ni con el nivel de desarrollo económico y social adecuado para satisfacer sus necesidades más inmediatas. Las posibilidades de verse involucrado en un hecho violento son altas y con gran riesgo a la propia integridad física. Poseen un incipiente proceso de consolidación de Estado. En este grupo es posible encuadrar a varios países de la región.

En el escenario internacional, la existencia de Estados inestables supone afectar la condición de seguridad internacional ya que los fenómenos existentes al interior de un Estado y la inestabilidad resultante podrán irradiarse hacia los Estados vecinos generando nuevas condiciones de inseguridad e inestabilidad ahora en niveles locales, subregionales y regionales. La globalización como fenómeno favorece directamente esta propagación de inseguridad e inestabilidad. Este fenómeno podemos denominarlo “expansión de la inseguridad.”

De allí que, los niveles de seguridad regionales y la seguridad internacional hoy más que nunca dependen de condiciones de estabilidad y seguridad locales. El antiguo aislamiento geográfico, factor que proporcionó durante mucho tiempo seguridad hoy no necesariamente asegura ni entrega dicha condición, ya que las amenazas, riesgos estructurales y eventos son en esencia de naturaleza transnacional, multiplicando su accionar a través de las facilidades proporcionadas por las fuerzas desatadas por la globalización, como principal fenómeno del sistema internacional.

.....

4. Consideraciones finales

De la exposición anterior es posible establecer las siguientes ideas generales:

- Los instrumentos de poder a disposición de un Estado, están representados por la propia arquitectura estatal, en el conjunto de instituciones y funciones a su disposición. En un Estado maduro con pleno equilibrio de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) es el gobierno de turno el encargado de articular las políticas para lograr los objetivos de seguridad y de desarrollo que promuevan el bien común. Respecto de la seguridad, un Estado cuenta con los siguientes instrumentos de poder a su disposición: Político, Económico, Diplomático, Militar, Judicial, Policial y Cultural. El cómo articule a dichos instrumentos, forma parte de la estrategia política para lidiar con las amenazas a la seguridad. En otras palabras, el énfasis en el empleo de cada uno define la estrategia de seguridad a adoptar. Lo importante es privilegiar los instrumentos adecuados de acuerdo a la naturaleza de la amenaza.

- Existirán en consecuencia, elementos o instrumentos de poder estatal duros y otros blandos. Los primeros se refieren al uso de la fuerza, respaldado por la acción jurídica y lo segundos al uso de medidas complementarias como las jurídicas, sociales, diplomáticas y económicas. En los instrumentos de poder a disposición de un Estado, desempeña un papel trascendental la obtención de información de calidad para favorecer los procesos de toma de decisiones estatales. De allí, que un elemento crucial es contar con calidad de información, proveída por algún organismo estatal. No contar con organismos de información, supone entregar una ventaja importante a favor de las amenazas, riesgos y eventos. En una sociedad internacional caracterizada por la velocidad del cambio y la incertidumbre, no se puede desear el contar con información oportuna y de calidad para enfrentar los desafíos de seguridad y defensa del siglo XXI.

- En síntesis, una metodología adecuada para enfrentar los fenómenos que afectan la seguridad, desarrollo y el bienestar de la sociedad y la persona humana, debiera tener en cuenta, el análisis de las siguientes interrogantes:

¿Naturaleza del fenómeno?

Es un fenómeno que afecta la seguridad, al constituir una amenaza, o es un fenómeno que se relaciona directamente con el desarrollo al ser esencialmente un riesgo estructural. O bien, es un evento catastrófico previsible o imprevisible que afecta el bienestar general.

Muchas veces, se usa la seguridad como una forma específica para definir un fenómeno, ya que el propio discurso de la seguridad se caracteriza por presentar todo fenómeno dentro de su esfera de acción, como algo con prioridad absoluta, ya que amenaza la supervivencia de la organización. De allí que, se demanden recursos y medios extraordinarios rompiéndose las reglas normales del juego político. En síntesis, se securitiza un problema. Lo que aquí se pretende es que distingamos los fenómenos de acuerdo a su naturaleza. Si estos afectan a la seguridad o al desarrollo es relevante por los medios y el énfasis de estos, en la solución deseada.

¿Qué medios debo emplear en su neutralización?

El Estado posee una serie de instrumentos a su disposición. Algunos se denominan instrumentos de poder: como los económicos, diplomáticos, jurídicos, militares etc. Otros son

en esencia parte de su propia burocracia como: los distintos ministerios y organizaciones públicas. Adicionalmente, el Estado posee la capacidad de coordinar medios gubernamentales, con organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas, nacionales e internacionales.

- Finalmente se reitera la necesidad de distinguir nítidamente los ámbitos de la seguridad y el desarrollo, no hacerlo involucra el riesgo de securitizar el escenario político, haciendo un uso inadecuado de los medios puestos a disposición estatal y lo que es más grave no solucionar objetivamente el problema presentado. Junto a lo anterior la seguridad pasaría a constituir un concepto tan omnicomprendivo que desde la perspectiva teórica encontraría dificultades para explicar lo que no es.
