

BERNARDO SORJ

Profesor de sociología de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales (www.bernardosorj.com).

RESUMEN

Este artículo procura ahondar en la discusión sobre los nuevos problemas de seguridad interna y externa en América Latina. La primera parte analiza el concepto de seguridad humana y los principales actores relacionados con él. Planteamos que el concepto de seguridad humana, para tener utilidad práctica, debe ir más allá de sus componentes normativos y ser reformulado, de modo tal que permita su uso como herramienta operacional y analítica. El estudio de la seguridad humana debe centrarse más claramente en la violencia armada y también tomar en cuenta las dimensiones institucionales y sociales, en el marco de los problemas de seguridad internacional. La segunda parte empieza con una breve revisión sobre los problemas de seguridad comunes a América Latina, así como sobre la nueva situación creada por las políticas antiterroristas implementadas por los Estados Unidos. Discutimos también algunas de las dificultades enfrentadas para consolidar una agenda internacional común para América Latina. En la sección final, exponemos algunos de los principales temas que podrían enfocar los investigadores, la sociedad civil y los actores políticos en América Latina. [Artículo original en inglés.]

PALABRAS CLAVES

Seguridad humana – Violencia – América Latina – Derechos humanos

SEGURIDAD, SEGURIDAD HUMANA Y AMÉRICA LATINA

Bernardo Sorj*

Parte I Seguridad humana: concepto y agenda

El concepto de seguridad humana

El concepto de seguridad humana se presentó por primera vez en un informe del PNUD de 1994, aunque las bases para su formulación estaban presentes desde hacía algún tiempo en el ámbito de las Naciones Unidas.¹ Además de diversos documentos posteriores, la Carta de la ONU menciona tanto la soberanía nacional como principio rector del sistema internacional como la defensa universal de los derechos humanos independientemente de las fronteras. En otras palabras, desde su origen las Naciones Unidas reconocen dos líneas de valores “absolutos” que el sistema internacional debe proteger: la soberanía nacional y los derechos humanos individuales.

Actualmente, la promoción del concepto de seguridad humana se basa particularmente en la nueva constelación internacional de actores políticos, posterior a la Guerra Fría – en gran parte por el hecho de que hoy la inseguridad

* Agradezco a Rubem César Fernandes y a José Marcelo Zacchi con los cuales discutí los problemas asociados a la seguridad humana, pero destaco que todas las opiniones son de mi exclusiva responsabilidad.

1. Sobre la historia del concepto de seguridad humana, véase Charles Philippe David y Jean-François Rioux, “Le concept de sécurité humaine”, en Jean-François Rioux (ed.), *La sécurité humaine* (París: L’Harmattan, 2001).

física es más un producto de los conflictos armados internos que de las guerras entre países. Dichos conflictos pueden ser guerras civiles o disputas más indefinidas entre bandas armadas o grupos terroristas, a veces con apoyo directo o indirecto de Estados poco comprometidos con los derechos humanos.

El concepto de seguridad humana es innovador en cuanto a su énfasis en el cumplimiento de la defensa de los derechos humanos individuales. Se considera que esta es la principal tarea del orden internacional, incluso contra la voluntad de los Estados, vistos como una de las principales fuentes de inseguridad individual. Entre tanto, como veremos, pese a estar centrada en los individuos, la seguridad humana no puede ser disociada de los marcos institucionales, en especial de los Estados bajo los cuales se implementan (o no) los derechos humanos.

El énfasis en una visión que no apunta exclusivamente a la soberanía de las naciones promueve nuevas formas de multilateralismo y confiere un papel fundamental a los actores no gubernamentales, en especial a las ONG.²

Hay diversas concepciones sobre seguridad humana en la esfera internacional. La versión propuesta por la Comisión de Seguridad Humana, presidida por Sadako Ogasa y Amartya Sen³ y auspiciada por el gobierno japonés, es demasiado amplia e imprecisa (“un mundo libre de necesidades y libre de miedo”). Al buscar incluir en el concepto de desarrollo humano del PNUD los riesgos y las amenazas a la seguridad física y ambiental (epidemias, acceso a atención médica, pobreza, suministro de agua, crisis de desarrollo y económicas, acceso a las armas de fuego, violencia física y desastres ecológicos), termina formulando una visión holística y difusa de lo que debería ser una política nacional o internacional de seguridad o inseguridad.

Concepciones con un foco un poco más definido, especialmente las que presentaron el gobierno y los investigadores del Canadá, atribuyen cinco características a la seguridad humana:⁴

1. Es un concepto holístico que encierra todas las diversas fuentes de inseguridad individual, incluidas las que se asocian a la pobreza y a la violencia física.

2. Sobre las nuevas formas de multilateralismo, véase el excelente artículo de Shepard Forman, *New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism* (Center of International Cooperation, 2004).

3. Disponible en <<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>>. Consultado el 21 de octubre de 2005.

4. Para una presentación actualizada del concepto canadiense de seguridad humana y su papel en las relaciones exteriores, véase Ernie Regehr y Peter Whelan, *Reshaping the Security Envelope: Defense Policy in a Human Security Context* (Ploughshares Working Papers, 4-4, 2004). Más informaciones sobre seguridad humana en general y la concepción canadiense en particular, en <www.humansecuritygateway.com>. Consultado el 21 de octubre de 2005.

2. Se concentra en los derechos humanos de los individuos. En verdad, enfatiza el papel del gobierno como fuente de inseguridad para sus ciudadanos.
3. Valoriza la sociedad civil como actor privilegiado, lo que reduce de forma implícita el papel del gobierno.
4. Procura tener una perspectiva global.
5. Justifica la intervención externa de la comunidad internacional en países que estén atravesando crisis humanitarias.

El informe “Una doctrina de seguridad humana para Europa”, presentado recientemente al encargado de las relaciones internacionales y la seguridad común de la Unión Europea, expone una propuesta estratégica más precisa.⁵ Se centra en los conflictos regionales y en los Estados “en desintegración” (*failing states*) que demandan “una acción preventiva y un multilateralismo efectivo” (p. 6). En el contexto internacional actual, esta actitud se considera más adecuada que la política tradicional de contención para fortalecer la transición democrática. Esto se basa en la constatación de que los conflictos entre Estados disminuyeron, mientras se hicieron más relevantes nuevos peligros, relacionados con “la anarquía, el empobrecimiento, las ideologías exclusivistas y el empleo diario de la violencia” (p. 7). Asimismo, las cinco grandes amenazas a Europa son: “terrorismo, proliferación de armas de destrucción en masa, conflictos regionales, Estados en desintegración y crimen organizado” (p. 8). Las principales fuentes actuales de amenaza al sistema internacional son los Estados autoritarios o en desintegración, con políticas represoras, en los que grupos armados o paralelos (promovidos o no por el Estado) practican el terrorismo internacional. El informe propone que se cree una estructura jurídica bien definida para intervenciones justificadas. También recomienda operaciones de campo, siempre que se basen en los principios de los derechos humanos, con autoridad política clara, multilateralismo, abordaje de abajo hacia arriba, foco regional, uso de instrumentos legales y empleo adecuado de la fuerza.

Los actores por detrás del concepto

El concepto de seguridad humana surgió del empeño por definir una nueva doctrina para el sistema internacional, centrada en los derechos humanos y en las cuestiones relativas al desarrollo, como resultado directo del término de la Guerra

5. Informe del grupo de estudios sobre la potencialidad de seguridad de Europa, presentado al alto representante para Política Común y Seguridad, Javier Solana (Barcelona, 15 de septiembre de 2004). Aunque con un eje más preciso, el informe no deja claro lo que se debería incluir en el concepto de inseguridad. En la página 8 hay una referencia a la alimentación, la vivienda y la salud como posibles candidatos a la inclusión en la definición de seguridad humana, aunque se afirma que “tienen status legal menos elevado”.

Fría y del papel organizador que el discurso de los derechos humanos pasó a desempeñar en los foros internacionales. Las Naciones Unidas y los países desarrollados pequeños y medianos comprometidos con la cooperación internacional (como el Canadá y Noruega, por ejemplo) promovieron esta nueva agenda a partir de mediados de la década de 1990. Posteriormente, adhirieron Japón y otros países europeos.⁶

Diferentes actores y objetivos han estado por detrás de la agenda de seguridad humana. Para las Naciones Unidas, especialmente bajo el comando del secretario-general Kofi Annan, el objetivo era crear un discurso que liberara a la ONU de la sumisión a la soberanía nacional como única fuente de legitimidad para la acción internacional. Para los países desarrollados de tamaño medio que no pretenden expandir su poder militar, esa doctrina orientaría las relaciones internacionales y fundamentalmente la cooperación internacional. Los países latinoamericanos defienden una concepción específica de seguridad humana (seguridad multidimensional, similar a la noción de seguridad humana pero sin referencia a la intervención humanitaria externa) como una manera de contraponerse a la agenda estadounidense focalizada en los temas de seguridad stricto sensu. Por otro lado, los países africanos consideran que la noción de seguridad humana contribuirá para ampliar su capacidad de negociar apoyo internacional. La Unión Europea, como ya dijimos, viene usando el concepto para designar su nueva política externa. Finalmente, en los últimos años, varias ONG, e inclusive como veremos hasta algunas instituciones públicas de América Latina, adoptaron el enfoque de seguridad humana. Para las ONG internacionales, la perspectiva de seguridad humana consolida su propia imagen como guardianes de los derechos humanos más allá de las fronteras, mientras las ONG nacionales y las instituciones gubernamentales de los países en desarrollo tienden a desviar el concepto hacia los temas de seguridad interna y orden público.⁷

Críticas al concepto de seguridad humana

En cuanto al marco conceptual, la idea de seguridad/inseguridad es tan genérica que se puede argumentar, como muchos hacen, que fomentar la inseguridad forma parte de la naturaleza de la sociedad moderna capitalista, que algunos autores definen como “sociedad de riesgo”. En la bibliografía de las relaciones

6. Un grupo heterogéneo de países – Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Holanda, Malí, Noruega, Suiza y Tailandia (y África del Sur como miembro observador) – formó en 2000 la Human Security Network, que hasta el presente no tuvo gran impacto en el escenario internacional.

7. Por ejemplo, el sitio de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Brasil, <<http://www.segurancahumana.org.br/home.htm>>. Consultado el 21 de octubre de 2005.

internacionales, las mayores críticas al concepto de seguridad humana son las siguientes:⁸

- No contiene una visión de poder o de las instituciones políticas requeridas para garantizar una implementación efectiva de los derechos humanos que, inclusive, en algunas ocasiones exige el uso del sistema represivo.
- Diluye los problemas específicos de la lucha contra la violencia física en una gran agenda que, al final de cuentas, incluye todas las fuentes de inseguridad posibles, confundiendo diferentes factores causales.
- Reduce la capacidad operacional de los agentes al incorporar distintos problemas sociales. En sociedades complejas, las áreas abarcadas por la agenda de seguridad humana se distribuyen en distintos subsistemas, con relativa autonomía operacional y responsabilidades variadas (fuerzas armadas, salud pública, políticas sociales y políticas ambientales). En cuanto concepto holístico que no se traduce en términos operacionales analíticos, esa noción de seguridad humana no logra definir prioridades ni distribuir responsabilidades.
- Induce a una visión limitada y reducida del Estado (en verdad, la seguridad individual siempre estuvo presente en el Estado moderno) y sobreestima el papel de la sociedad civil. Pierde de vista el hecho de que la seguridad pública y la protección a los ciudadanos no pueden ocurrir sin instituciones sólidas que garanticen el orden público y la implementación de la justicia.

Los latinoamericanos y la seguridad humana

En América Latina, la mayoría de las ONG de derechos humanos, así como la comunidad académica, se han mostrado críticas respecto del concepto de seguridad humana. Para entender esta posición es necesario remontarse al pasado reciente, cuando las dictaduras militares del continente recurrieron a una amplia doctrina de “seguridad nacional” para subordinar varios aspectos de la vida social a la lucha contra el comunismo y a la “defensa nacional”. De acuerdo con esta doctrina, las fuerzas de seguridad, incluida la policía, quedaban bajo el comando de las fuerzas armadas. En el proceso de democratización, un objetivo importante fue controlar a las fuerzas armadas y limitar su autonomía, de modo tal que su atribución en las nuevas constituciones se fue restringiendo a la defensa del territorio nacional contra enemigos externos, apartándolas del control de la seguridad interna.

En este contexto, la perspectiva de seguridad humana se ve como un intento para volver a subordinar la vida social a la doctrina de la “seguridad nacional”, transfiriendo los problemas sociales a la esfera de la seguridad. (De forma

8. Más contribuciones al tema se pueden encontrar en J.-F. Rioux, 2001, op. cit.

paradójica, cuando se introdujo el concepto de seguridad humana, la intención era, por el contrario, expandir la contribución de los problemas de seguridad para poner en foco sus interrelaciones con problemas sociales más amplios.)

Además, el concepto de seguridad humana provoca cierto malestar en los círculos intelectuales y también en las fuerzas armadas, por el hecho de que se desarrolló en oposición a una visión de las relaciones internacionales basadas en la soberanía nacional. La política externa de los países latinoamericanos en el siglo XX se centraba en la valorización de la soberanía nacional, lo que es comprensible si consideramos la aprensión latente de una invasión estadounidense. Pese a esa actitud crítica, creemos que es posible continuar desarrollando el concepto de seguridad humana en la región. En definitiva, es la única base conceptual a la que se puede aplicar una visión multilateral de respeto a los derechos humanos y al desarrollo social en las relaciones internacionales. Sin embargo, creemos que también es necesario definir un eje de análisis más preciso.

La seguridad humana como instrumento analítico

Sin ser contradictorios, se puede considerar que el concepto de seguridad humana comprende distintos sentidos. También son diferentes los actores que lo ponen en práctica, y las formas de hacerlo. Una de las definiciones, de fundamento normativo, establece un horizonte moral que asegura todos los derechos humanos en las relaciones internacionales y en las sociedades. Otra visión considera la seguridad humana mucho más como un campo semántico que como una serie de principios normativos, o como herramienta conceptual. Desde este punto de vista, la seguridad humana se entiende como una vaga estructura conceptual que crea una base común para el diálogo entre diferentes actores, en busca de una agenda de seguridad internacional que dé prioridad a los problemas de desarrollo y de implementación de los derechos humanos. Examinaremos aquí una tercera lectura, que busca transformar la seguridad humana en un concepto relevante desde el punto de vista operacional y útil como herramienta analítica para los científicos sociales. En esta línea, un concepto de seguridad humana operacional y analíticamente pertinente deberá tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Focalizar de modo más preciso la idea de “inseguridad”. En el núcleo del concepto de seguridad humana está la protección contra la violencia armada o descontrolada que implica amenazas para: (1) la estabilidad de las instituciones democráticas de la región; (2) la seguridad física de la población; (3) y es capaz de generar una reacción de la comunidad internacional (por ejemplo, en caso de genocidio o de entrenamiento de terroristas). Asimismo, las crisis humanitarias relacionadas con el hambre, las epidemias o los

desastres naturales o ecológicos no estarían incluidas en un concepto más preciso de seguridad humana.

- Referirse al marco institucional y social que pueda garantizar, o no, la seguridad humana. En efecto, el marco institucional debe estar en el centro de las diferentes políticas orientadas por un análisis de la seguridad humana. La mayoría de los episodios de intervención humanitaria o internacional se refiere a Estados en desintegración, o a países que atraviesan crisis humanitarias. Sobreestimar la capacidad de las ONG y de la sociedad civil en general, para resolver los problemas de seguridad, es una actitud no realista, ineficiente y escapista que no atiende a la necesidad de fortalecer las instituciones del Estado democrático. **No existe seguridad humana individual si el Estado no dispone de estructuras políticas, administrativas, represivas y jurídicas que sean capaces de asegurarla.**
- Establecer una relación entre los problemas de seguridad y los de desarrollo, pero sin condicionar uno al otro. Una agenda de seguridad insensible a las cuestiones de la desigualdad global y nacional, las epidemias, la degradación del medio ambiente, la frustración de las expectativas y la pobreza relativa, estará condenada a entablar una guerra contra los síntomas. Pero la agenda de desarrollo económico no puede reducir las cuestiones de seguridad a un epifenómeno, que no requiere tratamiento específico, inversiones y aptitud institucional.

Una perspectiva latinoamericana sobre seguridad humana

Desde el punto de vista latinoamericano, la seguridad humana debería:

- No fusionar problemas sociales diferentes: aunque los mismos se interrelacionen, cada uno tiene su propia dinámica y requiere políticas e instituciones específicas. Reconocer las interrelaciones de problemas como los de la violencia y la pobreza no implica una visión reduccionista de las cuestiones sociales y/o de seguridad. De acuerdo con lo que muestran las investigaciones sociológicas, no son necesariamente los sectores más pobres de la población urbana los que se involucran en crímenes; la violencia armada, una vez consolidada, tiene una dinámica hasta cierto punto autónoma. Muchos problemas incluidos en la agenda multidimensional están asociados de modo intrínseco a la política interna. No nos podemos olvidar, por ejemplo, que la pobreza en América Latina se mantiene, sobre todo, debido a las desigualdades sociales, la corrupción y las políticas sociales ineficientes.
- Desarrollar una visión que enfoque, en particular, la construcción de instituciones estatales, incluida la participación de la sociedad civil, pero que tenga como objetivo principal la garantía del funcionamiento de un

Estado de Derecho. La investigación y la acción orientadas por la seguridad humana deberían concentrarse en la inseguridad que resulta de la violencia armada, teniendo en cuenta el respeto a los derechos humanos y el contexto social que origina esta violencia. Asimismo, la prevención y la represión de la violencia deben actuar sobre sus causas inmediatas y también sobre los contextos sociales, especialmente sobre los grupos sociales más pasibles de convertirse en víctimas o agentes de la violencia armada y del crimen – por lo general, los jóvenes de los grandes centros urbanos.

- Focalizar los problemas de seguridad desde una óptica multilateral y multisectorial, que permita que distintos participantes (instituciones públicas, ONG, asociaciones comunitarias y empresariales, entre otros) discutan y propongan nuevas políticas y abordajes.
- Reconocer que en situaciones concretas pueden existir tensiones entre una visión universalista de los derechos humanos (o de defensa de la ecología) y el reconocimiento de la soberanía como uno de los pilares del sistema internacional. Aunque los casos extremos pueden ser arbitrados por tribunales internacionales, muchas situaciones tienen un carácter tan ambiguo que requieren espíritu abierto y disposición para el diálogo, teniendo como punto de partida el respeto a la soberanía nacional. A nivel local, es importante aumentar la interacción entre las instituciones responsables por la defensa nacional y la seguridad pública y las ONG que luchan por los derechos humanos, pues en caso contrario la desconfianza y la recriminación mutua constituirán un impedimento para el avance de una agenda más democrática.
- Participar en el debate global sobre seguridad dentro de una perspectiva de geometría variable. Esto significa destacar que los conceptos y agendas globales solamente tienen sentido si reconocen las especificidades de las condiciones locales, y solamente son relevantes en la medida en que sean útiles para un análisis comparativo. Además, se deberían incluir diferentes variaciones y tipologías, sin intentar constituir simplificaciones demasiado amplias, dentro del estilo propuesto por los organismos internacionales y por el gobierno de los Estados Unidos. En América Latina en particular, donde los países no son actores importantes en términos de ayuda militar o humanitaria, ni hay casos de Estados autoritarios o en desintegración (excepto el caso de Haití), la seguridad humana debería centrarse de forma prioritaria en los problemas internos de orden público que puedan acarrear consecuencias internacionales. El mismo abordaje de geometría variable se debe aplicar internamente en América Latina, donde la búsqueda por un denominador común generó propuestas muy generales y no operacionales. Los acuerdos subregionales y bilaterales proveen bases más realistas para promover una agenda común de seguridad. Una agenda de seguridad humana debe partir de lo local para lo global, al contrario de la tendencia actual que desarrolla conceptos globales y los aplica en las situaciones nacionales.

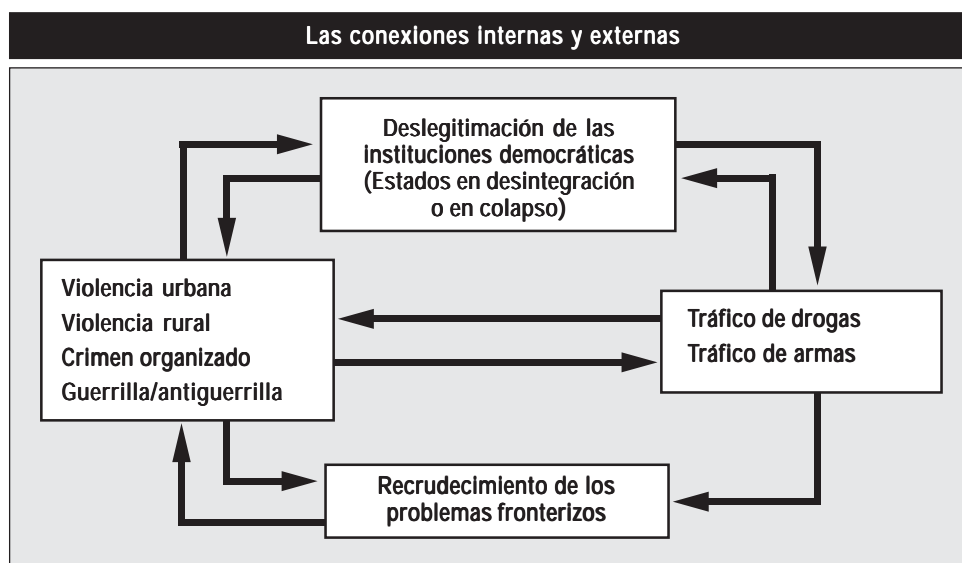
PARTE II

Rumbo a una perspectiva latinoamericana de seguridad humana

Problemas latinoamericanos de seguridad: conexiones internas y externas

La violencia urbana viene dominando las grandes ciudades de América Latina. Cada vez más se vincula al tráfico internacional de drogas, al comercio de armas y al lavado de dinero, actividades que no respetan fronteras nacionales y cuyo combate requiere un esfuerzo multilateral de los países de la región. Los focos de guerrilla, primero en América Central y ahora en Colombia, dieron origen al problema de los refugiados, y crean tensión en las fronteras. Aunque la presencia de grupos terroristas internacionales no sea generalizada, tiene (o tuvo) cierta relevancia en la región de la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay.

Los conflictos armados entre países no son un tema significativo en la América Latina actual, pero el impacto de la violencia y de la política, bajo la influencia de la producción de drogas y del crimen organizado (y la guerrilla en Colombia) pueden generar conflictos entre países y crear zonas problemáticas, como en la mencionada triple frontera y en particular en la región amazónica. Tal vez más importante sea el riesgo de que un gobierno elegido por la vía democrática caiga en la esfera de la doctrina Bush de “Estados en desintegración” o “adeptos al terrorismo”. Por lo tanto, las relaciones entre problemas de seguridad internos y externos pueden resultar tanto en Estados en desintegración como en la destrucción de los esfuerzos de consolidación de los Estados de la región.



La doctrina Bush y la seguridad latinoamericana

América Latina es la región del mundo que tiene la menor incidencia de conflictos armados entre países y la que registra los menores gastos militares en relación con el PNB. En la región, pese a algunas áreas de tensión, las fronteras están consolidadas y prácticamente no existen conflictos religiosos o raciales capaces de llevar a guerras interétnicas. Se trata de la única región del mundo en la que todos los países adhieron a un tratado contra armas nucleares.

La década de 1990, período que podemos llamar de “globalización azul”, fue una fase de consolidación democrática en el continente. La agenda del sistema internacional en general, y de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina en particular, estaba dominada por temas económicos y por la expectativa de que la globalización, así como las nuevas formas de regulación económica, generaran un sistema de gobernanza política internacional basada en el multilateralismo. Con el nuevo milenio, los vientos cambiaron rápidamente de dirección. La globalización económica no trajo beneficios para buena parte de la población de los países latinoamericanos en esta nueva era de “globalización gris”.

La administración Bush adoptó una postura más reservada en su política externa frente a los acuerdos institucionales y los tratados supranacionales. Después de los hechos del 11 de septiembre, los Estados Unidos redefinieron su posición estratégica, optando por un vigoroso unilateralismo, y su política externa se concentró, con exclusividad, en la lucha contra el “terrorismo”. En verdad, el término “terrorismo” pasó a aplicarse en la práctica a todas las organizaciones consideradas enemigas por el gobierno estadounidense, en muchos casos sin el menor vínculo con el terrorismo internacional.⁹ La lucha contra el “terrorismo” y las consecuentes intervenciones de los Estados Unidos tuvieron como pretexto la defensa de los derechos humanos. Esto generó dudas para los analistas internacionales en relación con el derecho de intervención externa en nombre de los derechos humanos.

El gobierno Bush reprodujo la misma polarización, con el consecuente alineamiento automático a la política externa, existente en la época del comunismo. El nuevo escenario internacional y sus desafíos, desde el punto de vista de la América Latina, no se encajan en la doctrina Bush. Pero tampoco se puede ignorar los cambios en el orden internacional provocados por los hechos

9. En la exposición “ Los traficantes de drogas, los terroristas y usted ”, organizada recientemente en Nueva York por el museo DEA (Drug Enforcement Administration), el concepto de terrorismo es tan amplio que incluye hasta el asesinato de un oficial estadounidense por un guerrillero, en 1969. El material exhibido incluía carteles contra el tabaquismo...

del 11 de septiembre y la forma como la lucha contra el terrorismo está cambiando las estrategias de seguridad internacional. La cuestión, por lo tanto, no es negar un problema sino participar de manera activa y autónoma para la identificación de las amenazas y de las distintas formas de enfrentarlas.

En el nuevo contexto de militarización de las relaciones internacionales, todos estos factores llevaron a los Estados Unidos a excluir América Latina de su sistema de prioridades. Pese al empeño del gobierno de los Estados Unidos en polarizar el mundo alrededor del problema del terrorismo, la lucha contra este no se entiende como una cuestión de prioridad de seguridad en la región. En América Latina, el combate al terrorismo no ocupa el espacio dejado por la lucha contra el comunismo, que contaba con el apoyo de la mayoría de los grupos dominantes, de la clase media y de las fuerzas armadas.

La región tiene sus propias debilidades en la arena internacional. En las últimas décadas, los países latinoamericanos no lograron desarrollar una visión compartida de sus problemas de seguridad ni una agenda concreta de actuación. Tanto como Europa o Japón, los países de América Latina integran el escenario internacional que se beneficia con el esfuerzo de regulación del sistema internacional por parte de los Estados Unidos, que a su vez imponen sus prioridades e intereses nacionales. Después del combate al comunismo, diversos países presentaron variados puntos de vista y prioridades a propósito de la reorganización del sistema institucional interamericano y de la definición de las prioridades de seguridad en la región. Pero los Estados Unidos es el único país del continente con una propuesta para la seguridad del hemisferio, mientras que los países latinoamericanos tienden a privilegiar perspectivas e intereses locales y una actitud defensiva.

Sin lugar a dudas, la década de 1990 trajo a la región algunas novedades y avances, entre ellos, el reconocimiento del orden democrático como factor crucial para la manutención de la paz. Otro elemento nuevo fueron los acuerdos subregionales (Mercosur, América Central y el esfuerzo de revitalización del Área Andina) con consecuencias político-institucionales positivas para la consolidación democrática. Aun así, el principio común de la política externa de América Latina continúa girando alrededor del principio de no intervención y del esfuerzo para socavar o limitar la capacidad de los Estados Unidos para imponer su agenda a los países de la región.¹⁰ Ante la tendencia estadounidense de “securitizar” la agenda internacional, los latinoamericanos enfatizan el carácter multidimensional de la agenda de seguridad del hemisferio priorizando los problemas relacionados con la pobreza, la salud, el medio ambiente y el desarrollo económico.

En la época de la lucha contra el comunismo, los aparatos de seguridad se

10. La Resolución de la Conferencia de Seguridad del Hemisferio (27 y 28 de octubre de 2003), en México, refleja claramente esos impases.

autonomizaron, en especial las fuerzas armadas, cuyas doctrinas de defensa y orden público estaban centradas en el concepto de “seguridad nacional”. Ellas se presentaban como los representantes o defensores de los intereses nacionales en la lucha contra el enemigo interno – el comunismo – o el enemigo externo – los países vecinos. Con el fin del comunismo, el enemigo histórico desapareció y los procesos de democratización (con gobiernos civiles centrados en los problemas internos y sociales) redujeron las tensiones entre las naciones.¹¹

En los últimos años, hubo importantes progresos en cuanto al desarrollo de la confianza y de la colaboración entre fuerzas armadas tradicionalmente rivales (en especial entre Chile y la Argentina, o el Brasil y la Argentina). Sin embargo, las fuerzas armadas en América Latina continúan siendo, en gran medida, refractarias a los procesos de democratización (en el sentido de abrirse al debate público y redefinir su doctrina que continua basándose en el concepto de “seguridad nacional”). De este modo, hay una discrepancia entre la doctrina militar y el discurso político dominante que privilegia la democracia y los derechos humanos. En los países de América Latina, esto se refleja en el reducido número de centros de investigación académica y organizaciones de la sociedad civil que se dedican a monitorear y a dialogar con las fuerzas armadas y la policía.

La doctrina Bush de “guerra contra el terror” puede tener un impacto considerable sobre los sistemas de seguridad en América Latina y la potencial capacidad de galvanizar y polarizar la política latinoamericana de forma maniqueísta. Tal vez una de las peores consecuencias de la actual “doctrina antiterror” sea la de que muchos políticos e intelectuales latinoamericanos pueden ganar respeto y popularidad por el simple hecho de criticar la posición del gobierno de los Estados Unidos. Esto les permite evadirse del análisis y del combate de los verdaderos problemas de seguridad, que incluye el desarrollo de una doctrina de seguridad efectiva, capaz de hacer frente a la agenda “antiterror” estadounidense.

En la época de la lucha contra el comunismo, la política externa de los Estados Unidos contó con importante apoyo de los sectores sociales y políticos de América Latina, en donde el comunismo se veía como un enemigo común. Sin embargo, la lucha contra el terrorismo no moviliza el apoyo local ya que ningún grupo social latinoamericano le da prioridad a ese conflicto. Además, en particular en el Brasil, los Estados Unidos se transformaron en la principal fuente de preocupación para las fuerzas armadas, debido a su presencia en Colombia y al temor de una conspiración para internacionalizar la región amazónica. En este contexto, el uso de *slogans* contra los Estados Unidos, que tal vez sea una manera fácil de obtener apoyo público, se puede convertir en una fuente de tensión internacional.

11. Hoy persisten solamente algunos casos de “animosidad” histórica (por ejemplo, entre Chile y Bolivia), pero en la práctica está excluida la hipótesis de guerra.

Para una agenda de investigación sobre la seguridad latinoamericana

La retórica simplista contra los Estados Unidos es uno de los obstáculos para la enunciación de una agenda de seguridad para América Latina. En algunos casos, como en Colombia – que muchos latinoamericanos consideran “contaminada” por la fuerte presencia estadounidense –, esta retórica disminuye la capacidad de analizar y plantear una agenda alternativa, no reactiva. Entre tanto, hay más cuestiones específicas en juego.

Por tradición, las relaciones internacionales no constituían un campo de investigación fundamental para la mayoría de los principales científicos sociales de América Latina. Aunque existan importantes grupos de investigadores en esta área, en general adoptan un abordaje más tradicional cuya dirección apunta a las relaciones internacionales y al comercio internacional. Al mismo tiempo, científicos sociales y ONG de América Latina desarrollaron, en las últimas décadas, investigaciones y propuestas prácticas referidas a los problemas de la violencia y de la seguridad pública, focalizando en particular la violencia como un problema interno. Es evidente la necesidad de que los especialistas realicen más investigaciones y discusiones sobre las conexiones internas/externas entre violencia, seguridad y relaciones internacionales.

A partir de la década de 1980, hubo una tendencia entre los científicos sociales de la región a concentrarse más en sus propios países, dejando de lado los estudios comparativos latinoamericanos. Esto fue el resultado de la derrota de la izquierda y del desarrollismo, que sí tenían una perspectiva regional. También refleja la especificidad de las nuevas realidades democráticas y su internacionalización, que estrecharon los vínculos con las instituciones universitarias de los países desarrollados. La mayoría de las ONG que se ocupan prioritariamente de América Latina no posee una capacidad sólida para desarrollar estudios.

Hasta ahora, los países latinoamericanos intentaron contraponerse a las doctrinas antiterroristas de los Estados Unidos con un concepto de “seguridad multidimensional”, que, como mencionamos, es muy próximo del de seguridad humana, excepto por no incluir la idea de intervención humanitaria. El concepto de seguridad multidimensional considera como fuentes de inseguridad los problemas relacionados al tráfico de armas y de drogas, el terrorismo, la salud, la pobreza, las crisis económicas y ambientales, entre otros. Seguramente no se trata de una propuesta para una doctrina efectiva de política externa y no se refiere a la posibilidad de intervención humanitaria. Pero, al relativizar y diluir el énfasis en la defensa, de hecho se contrabalancea la política externa de los Estados Unidos.

Aunque en los últimos años un número cada vez mayor de ONG latinoamericanas ha empezado a preocuparse con los problemas de seguridad, muchas de las que trabajan con derechos humanos tienen dificultades en proponer

una agenda efectiva en lo que se refiere a esas cuestiones. Esto obedece, en parte, al hecho de que cualquier propuesta operacional debe hacer frente al uso efectivo de los medios represivos, tema al cual los grupos de derechos humanos son refractarios. Asimismo, se creó una falsa dicotomía entre eficiencia y transparencia. La experiencia demuestra que la eficiencia está relacionada con la transparencia, pero también que el énfasis en la transparencia no se debe disociar de una comprensión clara de las especificidades operacionales y de las necesidades del sistema de seguridad.

Ante esta realidad, surge la siguiente cuestión: ¿en el contexto actual, será necesario, o posible, intentar presentar una agenda latinoamericana proactiva, que procure enfrentar los problemas de seguridad regional y aumente la autonomía de la región en el escenario internacional? Creo que la respuesta a ambas partes de la cuestión es “sí”. El principio de no intervención y de oposición a la agenda de los Estados Unidos no es suficiente para enfrentar los desafíos existentes. En primer lugar, aunque hasta cierto punto sea posible intentar neutralizar la agenda estadounidense, esta no puede ser totalmente controlada. Dado el peso político, militar y económico del país, solamente se la puede confrontar con otra agenda que permita negociaciones efectivas. Esto significa que el multilateralismo, a nivel regional, solamente se puede construir a partir de una agenda que tenga en cuenta y negocie los problemas (incluso sin estar de acuerdo con el diagnóstico o las soluciones) que coloca la política externa de los Estados Unidos. Para la mayoría de los países de la región, los problemas más relevantes de seguridad son: la realidad de las nuevas formas del crimen organizado y del terrorismo, que diluyen la distinción entre espacio interno y externo; el surgimiento de zonas fronterizas problemáticas en lo que se refiere a drogas, criminalidad, guerrillas y terrorismo; el establecimiento de espacios territoriales, inclusive en áreas urbanas, sobre los cuales el Estado perdió el control efectivo. Tales cuestiones exigen nuevos acuerdos bilaterales, subregionales y regionales, así como estrategias que definan un nuevo papel para las fuerzas armadas y para el sistema hemisférico de seguridad.

Las investigaciones aplicadas y una agenda práctica deberán enfrentar los problemas que siguen.

La redefinición de la actual concepción de política externa en América Latina, centrada en el principio de no intervención y en una agenda multidimensional. América Latina necesita enfrentar las nuevas amenazas internas y externas con una estrategia que fortalezca las instituciones democráticas en general y el sistema de implementación de las leyes y la seguridad pública en particular. Precisamos profundizar la discusión sobre la soberanía nacional, reconociendo que la posición tradicional, basada en una perspectiva estrecha de soberanía, ya no es viable (y probablemente nunca lo fue). Hay un creciente consenso con relación al hecho

de que los problemas de seguridad en el mundo de hoy van más allá de los límites de las fronteras nacionales y de la capacidad individual de los Estados para enfrentar las amenazas a la seguridad. Efectivamente, en los últimos años, los países de América Latina desarrollaron una actitud “intervencionista” cuando se trata de preservar las instituciones democráticas. La tendencia general que pretende preservar la “soberanía” es una actitud legítima que se basa en el deseo de crear mecanismos capaces de oponerse a las indeseadas intervenciones estadounidenses. Ahora, el desafío es proponer una agenda de seguridad colectiva que desarrolle mecanismos para compartir los sistemas de inteligencia y los sistemas operacionales entre los Estados, en particular – pero no exclusivamente – en las regiones de frontera, manteniendo al mismo tiempo el respeto por la soberanía nacional.

Las nuevas relaciones entre políticas internas y externas, entre las fuerzas de seguridad y el surgimiento de regiones problemáticas. Las nuevas formas de violencia organizada, que diluyen las fronteras entre defensa nacional y seguridad pública interna, exigen una redefinición del papel de las fuerzas armadas y de la policía y un aumento de la colaboración entre ambas. Esa necesidad enfrenta diversas dificultades. Las intervenciones militares del período anterior, aún bastante presentes en la memoria de las elites políticas, en particular en los países del Cono Sur, crean una preocupación comprensible respecto de la autonomía de las fuerzas armadas y una tendencia que intenta delimitar su ámbito de actuación a los problemas externos, al margen de las cuestiones internas. La experiencia histórica del período de lucha contra el comunismo también indica que cuando se involucran directamente en las cuestiones de seguridad interna, las fuerzas armadas buscan subordinar las fuerzas policiales a su cadena de comando. (Incluso hoy, la organización jerárquica de la principal fuerza policial del Brasil – la policía militar – sigue patrones militares, y el puesto más alto tiene el grado de coronel, dependiendo de esta forma de las fuerzas armadas.) Además, hay una preocupación legítima por evitar que las fuerzas armadas se perviertan y corrompan a través de los considerables recursos financieros del crimen organizado.

Pese a eso, hay una demanda creciente por la integración de las fuerzas armadas con la policía, pues la interrelación de los problemas internos y externos crea en la frontera zonas cruciales para la acción contra el crimen organizado, y algunas áreas fronterizas y urbanas han sido “colonizadas” por grupos marginales. ¿Qué cambios son necesarios en la doctrina y en el comando de las fuerzas armadas para que se incorporen en los esfuerzos a la represión de las nuevas formas de violencia sin superponerse a las fuerzas de seguridad pública? ¿Y cómo es posible, al mismo tiempo, intensificar el control público de las fuerzas armadas para que no ultrapasen las fronteras políticas? ¿Será posible integrar la policía y sus servicios de inteligencia a las del aparato de las fuerzas armadas, preservando la autonomía de ambas? ¿Cómo desarrollar acciones de cooperación regional y

subregional entre la policía y las fuerzas armadas? ¿Cómo garantizar mecanismos de control en las fronteras compartidas entre Estados? ¿Cómo encarar la cuestión de las regiones “problemáticas”, sin invadir la soberanía nacional de cada país? ¿Cómo adaptar y multiplicar las mejores realizaciones y experiencias de la región, tales como la reconstrucción de las fuerzas de seguridad de América Central después de los conflictos, la reforma de la policía en ciudades latinoamericanas, como Bogotá y México, y los proyectos con grupos de riesgo similares a los que desarrolla la ONG Viva Río, en el Brasil, en las *favelas*? Esas cuestiones cruciales van a exigir esfuerzos conjuntos y reacciones coordinadas por parte de los países latinoamericanos, a la luz de las nuevas tendencias en materia de seguridad descriptas hasta aquí.

Enfrentamiento de las cuestiones de violencia, drogas y terrorismo. Teniendo en cuenta que la agenda de investigación latinoamericana sobre las relaciones internacionales y los problemas de políticas de seguridad es, en gran medida, defensiva, diferentes agentes (entre ellos, científicos sociales, ONG y gobiernos) tienden a evitar la discusión de los conceptos que informan el actual debate internacional respaldado no solo por los Estados Unidos, sino también por las organizaciones europeas e internacionales.

Es necesario un debate local para profundizar las concepciones regionales en relación con las drogas y el terrorismo. La doctrina actual de seguridad de los Estados Unidos – que no distingue terrorismo de cualquier acto “antiamericano”, incluidos la producción y el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la violencia de grupos políticos y de guerrillas – confunde y mezcla problemas variados, que en verdad exigen soluciones específicas. Diferentes tipos de violencia ocurren en diferentes circunstancias sociales y exigen distintas soluciones. Aunque reconozcamos que algunos grupos políticos o criminales pueden vincularse a las redes terroristas internacionales, eso no significa que deben ser enfrentados con el mismo aparato operacional.

En América Latina, la mayoría de los problemas de violencia capaces de desestabilizar las instituciones del Estado se vincula al comercio de drogas, que proporciona recursos económicos en una medida significativa. El tráfico de drogas está en el centro de las conexiones de seguridad interna y externa con potencial para desestabilizar la seguridad del continente. La solución debe conectarse tanto con el contexto social como con una agenda activa de reformas de la seguridad pública y del poder judicial.

Precisamos sustituir el concepto de terrorismo del gobierno de los Estados Unidos por un término más preciso y útil de las formas de violencia y sus fuentes – sin negar, cuando sea preciso, las conexiones potenciales con el terrorismo internacional. El propio estudio de las variadas formas de violencia exige mayor investigación. La idea de que la violencia (incluso el terrorismo)

está relacionada con la pobreza extrema está equivocada, tanto desde el punto de vista moral como empírico. Muchas personas y organizaciones bien intencionadas establecen la relación entre violencia y pobreza como forma para justificar más inversión social. Pero eso estigmatiza a los pobres y no se fundamenta en hechos empíricos: un estudio reciente del movimiento Viva Río¹² sobre la violencia armada, en el ámbito nacional, indica que los sectores más pobres de la sociedad no son los que están más involucrados con actividades criminales violentas. Es natural que el ambiente de carencia y exclusión social creen frustración y, con eso, una base social propicia para que el crimen aumente su capacidad de reclutamiento e influencia. No obstante, es indispensable realizar más estudios empíricos para identificar a los grupos específicos con mayor riesgo de involucrarse en la violencia armada y para desarrollar políticas que aumenten sus posibilidades de inserción social.

Conceptos de Estados en colapso o en desintegración. La cuestión de los “Estados en desintegración”, concepto que se volvió común en la arena internacional, no fue hasta ahora objeto de una discusión amplia entre los científicos sociales latinoamericanos, que tienden a reaccionar (a veces de forma exaltada) ante esa idea, temiendo que abra camino a la intervención extranjera. Utilizan como principal argumento la demostración histórica de que casi todos los Estados latinoamericanos, pese a las crisis e insurrecciones, están solidamente establecidos. Por mejor fundamentado que esté, tal argumento no garantiza resultados futuros, ni enfrenta la cuestión de que el deterioro del sistema institucional en algunos países puede generar situaciones políticas pasibles de desencadenar reacciones (tal vez sobredimensionadas) de los Estados Unidos, desestabilizando naciones y creando, ahí sí, Estados en desintegración y colocando el conjunto de la región en crisis.

El problema de los Estados en desintegración, o en colapso, no se puede disociar de los problemas del desarrollo y de las políticas económicas.¹³ Al mismo tiempo, es resultado de consecuencias más complejas de la globalización: democratización de las expectativas, nuevas identidades colectivas y el colapso de los sistemas tradicionales de poder y autoridad.

Una de las fuentes de estabilidad de los Estados latinoamericanos es la relativa fortaleza de las identidades nacionales y la ausencia de conflictos religiosos y de separatismo étnico. Entre tanto, este último factor tal vez no permanezca como regla en algunos países andinos, donde las reivindicaciones étnicas se

12. Véase <www.vivario.org.br>. Consultado el 2 de noviembre de 2005.

13. Véase, sobre el asunto, Susan L. Woodward, “The State Failure Agenda: From Sovereignty to Development”, ms., 2004.

mezclan, algunas veces, con los intereses de la producción de drogas (aunque no se reduzca a esto) y que podrán llevar a situaciones de fragmentación nacional. A su vez, la democratización cultural y política – con la derrota del clientelismo, de la urbanización, de la individualización, y el progreso de los valores igualitarios – redujeron la tolerancia a la corrupción de los gobiernos, lo que produjo paradójicamente una creciente desconfianza hacia las instituciones democráticas y propició un espacio para los líderes populistas.

Los investigadores latinoamericanos podrían contribuir con más matices al concepto de “Estados en desintegración”, no centrándose solamente en los procesos por los cuales los Estados empiezan a decaer, sino intentando localizar dónde y cómo encuentran recursos que les permitan mantener la estabilidad y la cohesión social. Los investigadores sociales de América Latina poseen una sólida tradición de análisis sobre la construcción del Estado nacional, que considera los contextos institucionales y sociales, y evita de esta forma una simplificación excesiva en el análisis de los contextos internos, tan común en la literatura sobre las relaciones internacionales.

Estudios comparativos sobre la reforma de la policía y del poder judicial para garantizar un Estado de Derecho. Hace algunos años, hubo un período en el que los organismos internacionales apoyaban activamente la reforma de los sistemas judiciales latinoamericanos. En la época, se desarrolló un gran volumen de estudios sobre el asunto. La “moda” parece que ha pasado y el progreso en este campo empieza a perder impulso. Muchos de estos estudios no incorporaron el análisis del funcionamiento de las fuerzas de seguridad y de las relaciones complejas entre el sistema de seguridad, el poder judicial y la desigualdad social, que alimentan un círculo vicioso de corrupción e impunidad. Los exámenes periódicos de distintas experiencias latinoamericanas de reforma de la policía y del poder judicial podrán contribuir para asegurar un sistema jurídico efectivo y eficaz, que apunte a la garantía de los derechos humanos y a la consolidación del régimen democrático.

Prevención y resolución de conflictos. A lo largo de la última década, la diplomacia latinoamericana realizó importantes conquistas, especialmente en América Central. Sin embargo, todavía son escasos los centros de investigación y las ONG que se dedican al tema de mediación de conflictos y su aplicación a los problemas de seguridad pública. Lo mismo ocurre con los sistemas de monitoreo capaces de relacionar conflictos internos y violencia con su impacto sobre las instituciones democráticas y sus efectos a nivel internacional. Será necesario superar la tradición, que aún persiste en las ciencias sociales – y de manera abrumadora en las ONG –, que confunde análisis con denuncia de prácticas abusivas y entendimiento analítico con enfoque normativo.

Integrar la sociedad civil, las instituciones del hemisferio y las Naciones Unidas. La reforma del sector de seguridad deberá apoyarse con firmeza en el debate público y en las propuestas de la sociedad civil. Pero hay que reconocer también que la sociedad civil no está por encima de cualquier crítica. Algunas de sus instituciones han demostrado una actitud defensiva basada en la afirmación de principios abstractos y, al mismo tiempo, adoptan una actitud de oposición y enfrentamiento contra medidas de gobiernos legítimamente constituidos sin presentar propuestas alternativas o soluciones prácticas. De esta forma, no solo se indisponen con los organismos gubernamentales, sino que también se distancian de las expectativas de la mayoría de la población que se siente insegura y espera propuestas prácticas. Las ONG no pueden sencillamente denunciar las prácticas del Estado, deben intentar colaborar con los gobiernos en la democratización de las instituciones públicas y del sector de seguridad por medio del diálogo y de la implementación conjunta de proyectos.

Hay algunas cuestiones claves para aquellos que trabajan con seguridad humana en la región. ¿Cómo crear un diálogo entre el gobierno y la sociedad civil en torno de las cuestiones de seguridad? ¿Cómo expandir la cantidad y la calidad de trabajo de las organizaciones no gubernamentales en el sentido de reducir la violencia y reformar los sectores de seguridad? ¿Cómo divulgar las experiencias y promover intercambios, creando un foro de organizaciones regionales que actúen en el mismo campo?

Perfeccionar la investigación y el diálogo sobre las cuestiones relativas a las fronteras. Las cuestiones fronterizas y las regiones problemáticas integran otro campo que carece de investigaciones sólidas. El contrabando de armas no se puede disociar del que se realiza en pequeña escala (sobre todo en la región de la triple frontera, donde millares de personas contrabandean mercaderías todos los días, del Paraguay al Brasil y a la Argentina), lo que configura el principal factor de corrupción de los funcionarios aduaneros. Varios autores indican que ciertas regiones, en particular la Amazonia, se han convertido en espacios privilegiados para el tráfico de armas y de drogas, así como para la acción de grupos armados. La preocupación legítima con la soberanía del Estado – especialmente del Brasil en relación con la Amazonia – crea barreras muchas veces innecesarias para el desarrollo de estrategias de seguridad colectiva y mecanismos multilaterales. Será necesario intensificar los esfuerzos para perfeccionar el control aduanero y profundizar el diálogo entre los investigadores y las ONG dedicados a las cuestiones de seguridad, regiones fronterizas y derechos humanos, con la policía y las fuerzas armadas.