

ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

MÓNICA SERRANO

INTRODUCCIÓN

LA HERENCIA DE MÁS DE UNA DÉCADA de reforma neoliberal en América Latina ha dado lugar a una amplia discusión en torno a su influencia en los índices de pobreza, en la distribución del ingreso, en la vigencia del estado de derecho y, más recientemente, en la capacidad del Estado para desempeñar no sólo sus funciones administrativas y extractivas, sino también sus responsabilidades legales y coercitivas. En otras palabras, su capacidad para mantener el monopolio legítimo de la fuerza organizada y el control sobre el territorio y la población.

Desde principios de los años ochenta percibimos esfuerzos importantes por desarrollar y esclarecer el concepto de seguridad. Como ha señalado Buzan, durante un largo periodo la noción de seguridad no sólo tuvo un uso secundario y derivativo, sino que fue víctima de un abandono teórico para ser posteriormente descartada por su imprecisión.¹ Sin embargo, el empeño en conseguir una concepción de seguridad adecuada, sobre todo entre los países en desarrollo, no ha cedido. En América Latina, como en otras partes del mundo, el fin de la guerra fría ha modificado y ampliado de manera importante la discusión en torno a la seguridad y la ha alejado de las concepciones tradicionales ancladas en sus aspectos militares para incorporar un horizonte más amplio e “inclusivo” de amenazas.² Así, los

¹ La seguridad como concepto “esencialmente controvertido” da lugar a interminables discusiones sobre su significado y contenido y desafía por ello las definiciones de tipo general. La riqueza teórica de este concepto reside justamente en su ambigüedad, que nos remite por igual tanto a condiciones materiales precisas, como a consideraciones subjetivas. Barry Buzan, *People, States, and Fear*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1983, pp. 10-11. Véase el ensayo de Hurrell en este volumen para una revisión general del debate actual entre las principales concepciones de la noción de seguridad.

² Véase, entre otros, Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, julio de 1991; Lawrence Freedman, “Order and

ensayos de Andrew Hurrell y Joseph Tulchm, incluidos en este volumen, dan cuenta del surgimiento de un nuevo discurso en la región que reconoce la importancia de nuevos y diversos problemas —narcotráfico, migración y flujos de refugiados, degradación ambiental y descomposición del orden público— para la seguridad nacional y regional.

LA NOCIÓN DE SEGURIDAD

La noción de seguridad en su sentido más amplio se refiere a la libertad frente a toda amenaza. En la práctica, sin embargo, debe ser claro que se vincula con un objeto referente, del cual depende en última instancia la definición de las condiciones necesarias que la hacen posible. Así pues, el concepto de seguridad nacional lleva implícita la idea de que la “nación” es el objeto referente de la seguridad y plantea una serie de cuestiones en torno a la vinculación entre Estado y nación. La coincidencia entre ambas nociones nos llevaría a buscar entre los múltiples fines del Estado la protección de la nación.

Sin embargo, pese a la influencia que ha ejercido la idea del Estado-nación en este siglo, la experiencia histórica nos muestra que ésta dista de ser una realidad extendida. Y bastaría una breve mirada hacia atrás para darnos cuenta de las contradicciones que subyacen en la ecuación entre ambas variables.³ Por consiguiente, las complejas relaciones que se dan entre Estado y nación permiten advertir diversas fisuras en el significado de la seguridad nacional. En otras palabras, la seguridad nacional referida a la nación puede ser interpretada de diversas maneras y, en consecuencia, los estados podrán encontrar fuentes de seguridad o de amenaza en su vinculación con la nación. En la medida en que la nación se muestre como base legitimadora del Estado y de la soberanía, ciertos estados derivarán

Disorder in the New World Order”, *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 1, 1992, y John Chipman, “The Future of Strategic Studies: Beyond Even Grand Strategy”, *Survival*, vol. 34, núm. 1, primavera de 1992.

³ Según Nettl, la incorporación de los países no desarrollados al sistema internacional rompió el vínculo entre el Estado y la nación y dio lugar, en palabras de Aron, a los “nacionalismos en busca de naciones”. El proceso que se inicia tras la primera guerra mundial permite a pueblos sometidos “aspirar a la paridad nacional”. Alejándose de la experiencia europea, los nuevos Estados apuntalaron la empresa de la independencia en las demandas de autonomía y autogobierno. La importancia conferida a la acción gubernamental para los fines del desarrollo da cuenta de la imperiosa necesidad de construir estados ahí donde la nación estaba ausente. Véase J. P. Nettl, “The State as a Conceptual Variable”, *World Politics*, vol. 20, 1968, pp. 565 y 574.

una fuerza considerable de su vínculo con ella. Mientras que para otros esta misma relación puede representar una fuente importante de inseguridad.⁴

LA SEGURIDAD EN EL MUNDO EN DESARROLLO

Las diferencias en las condiciones de seguridad que rodean tanto a los países industrializados como a los países en vías de desarrollo alteran el contenido de la misma en uno y otro caso. Así, una explicación común y ampliamente compartida es aquella que resalta las condiciones de dependencia que subyacen en la inserción del mundo en desarrollo en el sistema de seguridad internacional. Dicha dependencia no sólo se expresa en términos económicos, sino también en función de su participación en estructuras geopolíticas o imperios informales y del predominio de una cultura militar global que influye de manera importante en la definición del contenido de su seguridad.⁵

Poco hace falta para reconocer que los problemas de seguridad de los países en desarrollo no pueden ser debidamente analizados desde la perspectiva de los países industrializados. Diversos factores que hoy son un simple dato en los países avanzados —la cohesión interna, la autonomía del Estado o la disciplina de los servidores públicos, en especial las fuerzas armadas— no sólo están ausentes, sino que con frecuencia tienen implicaciones de seguridad para los países en desarrollo. Parece pues existir una relación de conformidad entre la seguridad nacional y el proceso de construcción del Estado.

Desde luego, un componente sustancial que influye en el entorno de la seguridad de cualquier país es el grado de cohesión política. Y debe subrayarse que la noción de seguridad nacional es un concepto desarrollado a partir de Estados claramente articulados, en los que la distancia entre la organización del Estado y los ciudadanos no es tan marcada y en donde la frontera entre la esfera interna y el ámbito externo es relativamente nítida. En estos Estados, las instituciones se caracterizan por una notable estabilidad y un grado importante de aceptación entre la población, y su dominio se funda en la autoridad más que en la coerción.⁶ Además, en contextos

⁴ Buzan, *People, States and Fear*, pp. 45-50.

⁵ Alexander Wendt y Michael Barnett, "Dependent State Formation and Third World Militarization", *Review of International Studies*, vol. 19, núm. 4, octubre de 1993.

⁶ La estrecha relación entre la construcción consolidación del territorio, capacidad extractiva, construcción de instituciones, penetración social y la seguridad del Estado en el mundo en desarrollo se manifiesta en una serie de factores que se perfilan como fuentes de inseguridad. Sin duda entre los más importantes destacan la ausencia de una legitimidad

como el aquí descrito, la “violencia estratégica” desempeña una función ordenadora en ambas esferas. En el ámbito interno, el monopolio de la violencia legítima permite al Estado “imponer la ley y sancionar a los transgresores”; mientras que en el plano externo, la fuerza militar y la práctica estratégica son utilizadas para vigilar y delimitar las fronteras internas del sistema internacional.⁷

La naturaleza “contingente” y “relacional” de la capacidad y fuerza del Estado hace prácticamente imposible una ponderación exacta que nos permita distinguir con precisión entre Estados fuertes y Estados débiles. Al referirse a la fuerza del Estado se está designando, por un lado, la capacidad del Estado para preservar sus instituciones y el control sobre la población y el territorio, y por el otro, en un sentido también más amplio, la aptitud de la élite gobernante para cumplir las metas que se ha fijado. En términos generales es claro que la fuerza del Estado radica en la interacción dinámica entre factores internos —como son las características estructurales del aparato estatal y su relación con otros actores, entre los que destacan el capital y la sociedad civil, o la adopción de un sistema centralista o federalista— y el contexto internacional en el que se inscribe el propio Estado.⁸ Con estos factores bastaría para comparar y especular sobre las posibles implicaciones de la fuerza y capacidad del Estado para la seguridad.

El objeto de una política de seguridad nacional, como se apunta arriba, ha estado históricamente entrelazado con el proceso de construcción del Estado. Es decir, con el desarrollo de instituciones para el control de un territorio y una población determinada; en una palabra, con la “institucionalización de la autoridad”.⁹ El Estado, como objeto referente de la noción de seguridad nacional, se puede desagregar en cuatro componentes o cuatro referentes de seguridad: la idea de que finca su autoridad en la

incondicional que sirva de soporte a las fronteras del Estado y/o a sus instituciones, y la carencia de un consenso social que haga posible una verdadera cohesión social. Véase Ayoob Mohammed, “The Security Predicament of the Third World State: Reflections on State Making in a Comparative Perspective”, en Brian L. Job (ed.), *The Insecurity Dilemma*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1992, pp. 62-67.

⁷ Si bien en estos Estados la correspondencia entre los objetos referentes de la seguridad nacional y las políticas de seguridad de los gobiernos es mayor, dicha correspondencia no suele ser absoluta. De hecho, como subraya Hurrell en el trabajo aquí incluido, entender la “construcción” de la seguridad requiere considerar el proceso mediante el cual un problema es “seguritizado”.

⁸ Bradley S. Klein, *Strategic Studies and World Order*, Cambridge, Cambridge Studies in International Relations, 1994, pp. 19 y 24.

⁹ Evelyne Huber, “Assessments of State Strength”, en Peter H. Smith (ed.), *Latin America in Comparative Perspective*, 1995, pp. 165-171, y Andrew Hurrell y Ngaire Woods, “Globalization and Inequality”, *Millennium*, vol. 24, núm. 3, 1995, pp. 455-456.

mente y las acciones de la población, la base física (población y territorio), la expresión institucional y su estatus como entidad soberana.¹⁰

Una breve comparación entre la seguridad de los Estados fuertes y aquéllos relativamente débiles puede ser útil para resaltar algunos temas importantes que aquí nos preocupan. Como se atestigua con diversos casos, en los Estados fuertes la seguridad nacional se refiere en primer lugar a la protección de su independencia, de su identidad política y de las amenazas que puedan provenir de otros Estados. De ahí que los desafíos externos al territorio o al gobierno puedan ser efectivamente interpretados como amenazas a la seguridad nacional.

Entre los Estados débiles se observa, en cambio, una precaria cohesión sociopolítica. Y ello puede ser resultado de la ausencia de una cultura constitucional que asiente entre la sociedad la idea del Estado y/o de la falta de una estructura gubernamental lo suficientemente sólida para garantizar la unidad. En condiciones como éstas las instituciones del Estado tienden a apoyarse más en la coerción que en la autoridad política, lo que contribuye a que el uso de la fuerza permanezca como un rasgo central de la política nacional. En el extremo del espectro podríamos toparnos con una situación anárquica en la que grupos armados llegan a desafiar abiertamente al Estado y en la que las restricciones al uso de la fuerza se muestran sumamente débiles.¹¹

EL "SÍNDROME" DEL ESTADO DÉBIL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD

El problema inmediato, en el caso de los Estados débiles, reside en las dificultades con que topa cualquier intento por identificar el objeto referente de la seguridad. La experiencia de estos Estados permite advertir la facilidad con que la inestabilidad política produce un clima de inseguridad; lo que algunos autores han denominado "dilema de inseguridad".¹² Igualmente importante es el hecho de que la fragilidad de las instituciones y de

¹⁰ Nettl, *op. cit.*, p. 563.

¹¹ El territorio y la población constituyen el referente más concreto de la seguridad, ya que las amenazas a la base física del Estado pueden ser identificadas con toda precisión. El marco institucional del Estado, la maquinaria de gobierno, constituye un objeto mucho más tangible que la idea fundacional del Estado, y puede verse amenazado tanto por el uso directo de la fuerza como por la acción política. Por el contrario, los principios organizativos o las ideologías constitutivas presentan serios problemas como objetos referentes de la seguridad. Buzan, *People, States and Fear*, pp. 50-53.

¹² Nettl, *op. cit.*, pp. 577-578; Barry Buzan, "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World", en Edward E. Azar y Chung-in Moon (eds.), *National*

la organización política representa un dilema serio para el concepto de la seguridad nacional. Mientras que en los Estados consolidados las instituciones pueden sufrir transformaciones importantes sin que se ponga en duda la continuidad del Estado, lo contrario ocurre entre los Estados débiles. En estos últimos no siempre es fácil establecer una frontera clara entre la seguridad del Estado y la del gobierno. Prueba de ello es la frecuencia con que dichos gobiernos suelen aducir el vínculo entre su propia seguridad y la del Estado con el único propósito de apuntalar su mando.¹³

Por supuesto que incluso entre los Estados consolidados la seguridad nacional mantiene un frente importante en el terreno doméstico, y en un número importante de casos nos topamos con que las amenazas a las instituciones son tanto de naturaleza interna como externa. El problema aquí se manifiesta no sólo en la necesidad de establecer una frontera clara entre amenazas internas y desafíos externos, sino también en la presencia de amenazas que surgen de la propia debilidad del Estado.

Ello nos permite entender las razones que hicieron del énfasis excesivo en el elemento militar —en detrimento de los factores de índole interna— una de las primeras y más importantes críticas a la interpretación dominante de la seguridad nacional en los países en desarrollo. Más aún, como ha apuntado Sayigh, la seguridad en los países en desarrollo sencillamente no puede reducirse a los conflictos interestatales o a la defensa, ya que en este contexto es compleja y multidimensional, y está entrelazada.¹⁴

En tiempos recientes hemos observado cómo el análisis de los problemas de la seguridad y del uso de la fuerza ha desviado el foco hacia la interacción entre lo interno y lo externo; hacia la estructura interna, las capacidades y la fortaleza del Estado. Se ha insistido, por ejemplo, en que la fragilidad política tiende a producir un clima de inseguridad, ya que la presencia de Estados débiles o fragmentados propicia el predominio de “equilibrios transnacionales de poder” o situaciones de “internacionalización negativa”.¹⁵ La ausencia de una frontera clara entre los equilibrios

Security in the Third World, Maryland, Centre for International Development and Conflict Management, 1988, p. 19.

¹³ Brian L. Job, “The Insecurity Dilemma: National Regime and State Securities in the Third World”, en Brian L. Job (ed.), *The Insecurity Dilemma*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1992, p. 14.

¹⁴ Como apunta Nettl, para que la noción de Estado pueda tener un carácter propio y no corra el riesgo de convertirse en un simple sinónimo de gobierno, debe mantenerse separada e incluso contrapuesta a formas personalizadas del poder. El concepto de Estado vincula de manera efectiva al gobierno, la burocracia y el poder legislativo en una sola colectividad que a su vez otorga sentido a la distinción entre Estado y gobierno, pp. 563 y 570; Buzan, *People, States and Fear*, pp. 60-61.

¹⁵ Yezid Sayigh, *Confronting the 1990's: Security in the Developing Countries*, Londres, Brassey's/ISS, Adelphi Paper Series, núm. 251, 1990, p. 7.

internos y externos alienta, por consiguiente, la inestabilidad internacional. Este giro en la perspectiva dominante hacia la capacidad y fortaleza del Estado ha sido también consecuencia del surgimiento de una nueva taxonomía de amenazas —el flujo de refugiados, la administración de recursos como el agua o la energía nuclear, el crimen organizado internacional, el auge del nacionalismo y de la autodeterminación étnica— cuya naturaleza se manifiesta más “genérica” que territorial. Estas amenazas han venido también a poner en duda la distinción tradicional entre la seguridad interna de los Estados y la seguridad internacional.¹⁶

Desde luego que en América Latina, como en otras regiones, el Estado, la fuerza y capacidad de las instituciones gubernamentales, ha representado una amenaza importante e incluso dramática para sus ciudadanos. La experiencia de los regímenes militares dio sobrada cuenta de la ligereza con que estos gobiernos apelaron a la seguridad nacional para propósitos internos y desvanecieron con ello la distinción entre la seguridad del gobierno y la del Estado. Sin embargo, como apunta Andrew Hurrell, aquí como en otras latitudes, aunque el Estado puede convertirse en una parte importante del problema, resulta difícil imaginar soluciones a los problemas de la violencia física, en ausencia del Estado.¹⁷ Puede por lo tanto convenirse en que el Estado limita e incluso amenaza al individuo, pero no debe por ello perderse de vista que simultáneamente le otorga protección ante el peligro de acciones violentas incontrolables; de ahí la relevancia de su fuerza y legitimidad. De ser así, habrá que conceder que la solución a muchos de los problemas que hoy aquejan a la región pasa necesariamente por la reconstrucción democrática del Estado.

Los trabajos aquí reunidos muestran cómo buena parte de las dificultades que enfrentan hoy los países latinoamericanos, con consecuencias directas para su seguridad, están de alguna manera asociadas o se derivan de la mengua del poder y capacidad del Estado. Por consiguiente, la fragilidad de las instituciones estatales nos permite explorar tanto la gestación de nuevas amenazas, como las respuestas adoptadas por los gobiernos y su relativa capacidad o ineptitud para hacer frente a estos desafíos. En efecto, en muchos de los problemas analizados por los autores que participan en este volumen, el hecho decisivo ha sido la debilidad o impotencia del Estado. En otras palabras, la ausencia de un poder “infraestructural” que garantice el dominio territorial de las instituciones del Estado y la

¹⁶ Véase el ensayo de Gonzalo Sánchez en este volumen.

¹⁷ Como ha apuntado John Chipman, las fronteras nacionales no demarcan ya zonas de seguridad, puesto que decisiones de orden doméstico pueden tener repercusiones sobre la seguridad de otros Estados. Además, la nueva generación de amenazas ha dejado ver con claridad los límites de las respuestas militares. Chipman, *op. cit.*, p. 115.

ejecución de sus decisiones. Nuestro interés radica, pues, en estudiar los problemas de seguridad derivados tanto del resquebrajamiento de la autoridad del Estado como de los obstáculos que impiden su consolidación.

Las razones que explican esta situación son muchas y muy variadas. Por un lado están las dificultades históricas con que se han topado los esfuerzos por construir, mantener y acrecentar la autoridad del Estado en los países latinoamericanos. Y por el otro, el peso de una coyuntura adversa que ha complicado aún más la consecución de estas metas. En esta región, los problemas que se manifiestan hoy han estado precedidos por esfuerzos extraordinarios, si bien no siempre exitosos, encaminados hacia la construcción de Estados modernos.¹⁸

Aunque sería un error caracterizar a los países latinoamericanos como Estados anárquicos, es claro que aún encontramos en ellos muchos de los rasgos que definen el “síndrome” del Estado débil. Es cierto que en estas latitudes “no se discute más cuál ha de ser la forma de la organización del Estado”,¹⁹ sin embargo, las élites políticas han controlado el timón de la maquinaria de gobierno para propósitos menos públicos que privados. Por otra parte, la legitimidad del Estado no ha conseguido asentarse firmemente en una ideología o principio constitutivo que goce de amplia aceptación entre la población. Y aunque la organización burocrática del Estado es considerablemente más impersonal que en el pasado, el aparato administrativo dista aún de ser realmente eficiente o profesional. En muchos casos, hemos observado también un decaimiento generalizado en el poder “infraestructural” y en la capacidad institucional del Estado. Igualmente importante ha sido el peso de los aparatos de seguridad en el mantenimiento de la unidad y del orden interno. En efecto, en estas sociedades aún encontramos manifestaciones importantes de violencia política, las instituciones políticas han sido objeto de constantes transformaciones y los gobiernos han solido recurrir al uso de la fuerza para resolver problemas políticos internos. En una palabra, en América Latina, como en otras

¹⁸ Aunque la seguridad del individuo y la del Estado se encuentran entrelazadas, la armonía entre ambos no se da de manera automática. De hecho, la paradoja reside en que si bien los individuos encuentran en el Estado la protección necesaria contra actos superiores de violencia, esa misma protección convierte al Estado en una fuente potencial de amenazas. Buzan, *People, States and Fear*, pp. 20-34. Véase también el artículo de Hurrell en este volumen.

¹⁹ De hecho a lo largo del siglo XIX, en varios casos, las disputas entre centralistas y federalistas no fueron sino manifestaciones de una misma empresa: la centralización del poder. En México ninguna de estas variantes logró consolidar cimientos fiscales y coercitivos que permitieran apuntalar la autoridad del Estado. Las constantes disputas en torno a las rentas públicas y el reclutamiento de tropas dejan ver también el derrotero de los esfuerzos de centralización en Argentina y Brasil. Véase Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1993.

regiones, la presencia de gobiernos “fuertes” no ha conseguido suplir la debilidad intrínseca del Estado.

Muchas de estas dificultades se han visto agravadas por la coyuntura actual. Y uno de los temas centrales que subyace en esta coyuntura se refiere precisamente al impacto de la globalización, del auge de la agenda neoliberal y del tránsito hacia un modelo exportador sobre el Estado. En América Latina, como en el resto del mundo, los cambios ocurridos en las últimas décadas en la economía internacional han tenido repercusiones importantes tanto en el terreno de la autoridad estatal como en las funciones tradicionalmente desempeñadas por el Estado.

Mientras la autoridad de los gobiernos se ha retraído, hemos atestiguado la renuncia por parte del Estado a algunas de sus responsabilidades “funcionales” con consecuencias importantes para la consecución de sus metas fundamentales. Desde luego que estos fenómenos no afectan por igual a todos los Estados, y que sus consecuencias dependen tanto de los factores internos como de las variables externas que condicionan la capacidad estatal. Sin embargo, al explorar muchas de las respuestas de los Estados débiles a estos desafíos, da la impresión de que con frecuencia dichos Estados han procedido “por default”.²⁰

La fragilidad del Estado, ya sea como resultado de dificultades arrastradas de antaño, o de la escasez de recursos políticos y económicos, ha tenido efectos importantes en la seguridad nacional y regional en América Latina. Las consecuencias de estas dificultades son serias y se advierten en las tendencias hacia la disgregación del poder, en los desajustes, a veces graves, que hemos observado en los procesos políticos y en la inseguridad generalizada asociada a situaciones en las que el Estado se ve prácticamente asediado.

El trabajo de Gonzalo Sánchez, “Colombia: violencia sin futuro”, permite ver con una claridad dramática el peso de la debilidad del Estado colombiano en la acumulación de una serie de crisis sucesivas que, a su vez, han dado lugar a la explosión de violencias múltiples. Esta situación lleva al autor a describir a Colombia como un “país sin Estado”. Aunque en el caso colombiano, como apunta Hurrell, la relación entre violencia y ciertas nociones de estabilidad no ha sido necesariamente disfuncional y ha creado incluso las condiciones para la permanencia de una “guerra civil suspendida”, en tiempos más recientes hemos atestiguado el desvanecimiento gradual de la autonomía entre economía y altos umbrales de violencia. Si bien

²⁰ Segovia, Rafael, “Cambios estructurales (1968)”, en R. Segovia, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 19; Buzan, “People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World”, p. 24; y B. L. Job, *op. cit.*, p. 19.

ambos autores coinciden en que el diagnóstico y consecuente definición de la violencia —legítima-no legítima; negociable-no negociable— repercute de manera decisiva en el conjunto de opciones a disposición del Estado, la experiencia colombiana deja ver cómo al oscurecerse y contaminarse las fronteras entre la violencia política, la protesta social, la violencia paramilitar y la delincuencia, se dificulta enormemente la tarea de reconstrucción institucional del Estado. Sin embargo, la experiencia colombiana muestra también con una claridad llana la responsabilidad de las respuestas estatales tras el cerco impuesto al Estado en los últimos años por una guerrilla pujante.²¹

Pero a la par que es importante insistir en los problemas generados por el propio Estado, es relevante revisar las batallas libradas en favor de la reconstrucción del monopolio de la violencia física legítima. Conviene pues, en más de un sentido, analizar los esfuerzos y las dificultades con que se han topado los proyectos de reconstrucción democrática del Estado en la región. Tanto la revisión del proceso de paz en Colombia como el estudio de Rodolfo Cerdas acerca de la reincorporación de ex guerrilleros a las organizaciones de seguridad pública en Centroamérica y el ensayo de Rut Diamint sobre la privatización de la seguridad ciudadana en Argentina apuntan justamente en esta dirección.

Las conclusiones de Gonzalo Sánchez sobre los costos y desventajas del proceso de paz escalonado en Colombia, en el que los diversos actores han realizado constantes reacomodos tácticos y las demandas de una mayor represión han aumentado, transpiran un tono pesimista. Por el contrario, el estudio comparativo que Rodolfo Cerdas nos ofrece de los procesos de reinserción en Nicaragua y El Salvador no sólo se muestra relativamente optimista, sino que contiene importantes lecciones prácticas. La comparación de ambos casos muestra con toda claridad cómo la interacción entre el margen de maniobra de los gobiernos —dado por el conjunto de restricciones y alternativas— y la destreza de los actores políticos en el diseño y puesta en práctica de los programas de reinserción puede ser un factor decisivo en el éxito o fracaso de estos esfuerzos.

²¹ Las responsabilidades funcionales son: *a*) garantizar la seguridad externa, *b*) mantener el valor de la moneda, *c*) regular y corregir los ciclos económicos, *d*) desempeñar tareas de bienestar, *e*) asumir la responsabilidad fiscal, *f*) cumplir tareas básicas para mantener y desarrollar la infraestructura estatal, *g*) garantizar la competitividad, *h*) mantener el monopolio de la violencia física legítima. Las metas fundamentales abarcan la gran mayoría de estas responsabilidades: garantizar el cumplimiento de la ley y el control de la fuerza organizada, asegurar el crecimiento económico (acumulación), conseguir el consentimiento voluntario de la población (legitimidad) y garantizar la distribución. Véase Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 73-82; y Huber, *op. cit.*, p. 167.

Aunque es aún muy temprano para juzgar el resultado final de ambos procesos, es claro que la experiencia salvadoreña ofrece mayores posibilidades de éxito. Pese a las dificultades con que se ha topado el programa salvadoreño, entre las variables que, de acuerdo con Cerdas, han propiciado el alcance de logros importantes destacan: 1) la presencia de un proyecto de reinserción anclado en intereses y demandas políticas concretos, incluida, por supuesto, la democratización del sistema político y del aparato coercitivo del Estado; 2) la solidez de las estructuras político-militares de la guerrilla, y 3) el desarrollo de un programa coherente de desmovilización, depuración y reconstrucción tanto de las fuerzas armadas, como de los cuerpos policíacos. Por el contrario, el aparente fracaso en Nicaragua puede atribuirse, entre otras razones, a la fuerza relativa del ejército sandinista, a la ausencia de un programa de reinserción con objetivos claros, y al carácter anárquico y bandolero de la resistencia nicaragüense. Más que la reestructuración del aparato de seguridad del Estado, la escena nicaragüense descrita por Rodolfo Cerdas se encuentra dominada por la recurrencia de oleadas de realzados, el resurgimiento de bandas armadas y el auge de la criminalidad.

Desde luego que ambos procesos se han topado con enormes dificultades y las restricciones económicas han entorpecido, sin duda, su buena marcha. Sin embargo, no deben perderse de vista la importancia y el peso tanto de la presencia de programas políticos coherentes, como de su ejecución sistemática en el éxito o fracaso de la reconstrucción del monopolio de la violencia legítima.

En la exposición que hace Rut Diamint de la “privatización de la seguridad en Argentina”, se identifican algunos dilemas más serios que enfrentan las nuevas democracias en este terreno. En este caso particular, se analizan los principales obstáculos por los que han atravesado los gobiernos democráticos: los intentos de condicionamiento del cambio democrático por parte del sector militar; la resistencia activa o pasiva a los programas de reforma de las policías, la irrupción de la criminalidad, la criminalización institucional de las policías —como consecuencia, en parte, de la sobreoferta de desempleados en el sector de la “seguridad”— y el consecuente crecimiento del sector privado de la seguridad. Una posible respuesta al porqué de esta situación se esboza en el interés fundamental del primer gobierno democrático en asegurar la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Es probable, por consiguiente, que los intentos de delimitar con mayor claridad los ámbitos de la defensa y de la seguridad pública en Argentina se debieran más a esta preocupación y menos a la presencia de un proyecto ambicioso de reorganización del aparato de dicha seguridad. Como apunta Diamint, el énfasis se puso en el

cumplimiento y respeto de los derechos humanos en el marco de la actividad policial, es decir, en la reeducación de la policía y no necesariamente en la necesidad de una reforma más profunda de la seguridad pública. En efecto, muchos de los cambios y de las reformas aquí referidos sugieren disposiciones tomadas casi por “default”. Esta situación, conjuntamente con el surgimiento de nuevas amenazas —narcotráfico y terrorismo internacional—, permite explicar el crecimiento inusitado del presupuesto de seguridad pública y una aparente metamorfosis del sector de la defensa en sector seguridad, según apunta la autora.

A la luz de lo hasta aquí expuesto sería poco sensato hablar de una amenaza real a la viabilidad de los Estados o a las instituciones democráticas de estos países; sin embargo, habrá que conceder que los problemas expuestos presentan serios obstáculos para la reconstrucción del monopolio legítimo de la violencia en manos de gobiernos democráticos. Persiste el riesgo de un mayor divorcio entre las acciones públicas y privadas en el ámbito de la seguridad y los todavía frágiles e incompletos marcos normativos de las nuevas democracias. Prueba de ello es el vacío legal en el que suele operar el negocio de la seguridad privada que florece en varios países de la región.

Desde luego que la búsqueda de una demarcación nítida entre la esfera de la seguridad pública y la seguridad nacional se perfila como una empresa extremadamente difícil, si no es que imposible. Bastaría considerar el problema de las nuevas amenazas para darnos cuenta de cómo se ha complicado aún más esta tarea. Como señala Hurrell, el proceso político que subyace en la seguridad se encuentra atado a intereses que puján por la “seguritización” de ciertos temas, para abrogarse así el derecho a recurrir a medidas extraordinarias, incluidas las respuestas militares. En efecto, tras la difícil discusión en torno a problemas como el narcotráfico, el crimen transnacional o el terrorismo internacional, se esconde también una disputa más sórdida entre fuerzas armadas y policías por la asignación de funciones y de presupuestos. Y hay algo particularmente serio en estas tendencias, ya que ellas no sólo ponen a prueba la capacidad de estos regímenes para hacer de la seguridad un “asunto de la práctica democrática cotidiana”, sino porque amenazan también los esfuerzos, aún incipientes, por delimitar el espacio del orden público y el terreno de la defensa nacional.

En América Latina, como nos recuerda Joseph Tulchin, no existe una verdadera tradición de debate público sobre las políticas de seguridad nacional del cual depende, en última instancia, la asignación de responsabilidades a los cuerpos policíacos y a las fuerzas armadas. Los problemas derivados de esta carencia para la reconstrucción y consolidación democrática son muchos, pero bastaría con resaltar dos: el riesgo de desajustes en

el equilibrio cívico-militar y el mayor desvanecimiento de los confines que separan la seguridad pública de la seguridad nacional. Explicado de manera muy escueta, la distinción entre ambas esferas, aunque problemática, constituye el punto de partida para definir el tamaño, las características y el margen de acción de la fuerza pública necesaria para garantizar el orden en las calles y en los espacios públicos. En pocas palabras, para definir “la escala del uso de la fuerza en el ámbito político interno de un país”.²²

Sin duda, uno de los problemas más serios que enfrentan en la actualidad las democracias latinoamericanas concierne a la seguridad de sus ciudadanos. Sin embargo, como hemos visto antes, la fragilidad del Estado no sólo entraña consecuencias espinosas para la seguridad y el orden públicos, sino también para la estabilidad regional. Baste recordar el papel que el Estado desempeña como “vigilante” de los flujos de actividad que corren, en ambas direcciones, a lo largo de sus fronteras. En efecto, el Estado cumple una función vital puesto que media, filtra y metaboliza las fuerzas y presiones provenientes de su entorno externo.

Los estudios de Hurrell, Tulchin y esta autora sobre el carácter externo o “transnacional” de la seguridad de los Estados latinoamericanos buscan dilucidar y explicar algunos de los factores que han venido a modificar el contexto de la seguridad regional. En efecto, la explicación común acerca de la relativa estabilidad de las relaciones interestatales en América Latina se ha visto obligada a dar cuenta de nuevos y viejos problemas con claras implicaciones para la seguridad regional. Los elementos privilegiados por estos análisis incluyen la debilidad de las instituciones estatales, ahondada por los cambios en la economía regional; y el desafío que representan las nuevas amenazas y las externalidades transfronterizas tanto para el control territorial del Estado como para la determinación de las respuestas adecuadas para hacer frente a estos problemas.

Es posible que la complejidad inherente a muchos de estos problemas nos impida, por el momento, esclarecer con exactitud el proceso político mediante el cual temas como el narcotráfico fueron crecientemente considerados como asuntos de seguridad nacional y en consecuencia encuadrados en un “menú” de respuestas específicas. En este proceso, el elemento privilegiado puede ser el peso y la influencia de Estados Unidos, como

²² Sánchez destaca el error político del Estado al incumplir las promesas de rehabilitación en las áreas afectadas por la vieja violencia y el error estratégico en la definición misma del problema. Igualmente importantes han sido los errores cometidos por la institución armada. El caso dramático del rapto de 60 oficiales en agosto de 1996 por las FARC dejó ver con toda claridad el fracaso de los esfuerzos iniciados un año antes para reorganizar a las fuerzas armadas. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1997-1998*, Londres, IIS/ Oxford University Press, 1997, p. 199.

sugiere Hurrell, o como apunta Tulchin, la renuencia mostrada por varios países latinoamericanos a aceptar que el problema también les compete. Cualesquiera que sean las razones que nos expliquen este proceso, es claro que la respuesta militar a las nuevas amenazas ha terminado por ahondar la incertidumbre y atar aún más en un mismo eje a los diferentes elementos de la seguridad.

Sin embargo, hay en estos análisis el reconocimiento de que los países latinoamericanos conservan un margen de maniobra importante para definir —ya sea mediante estrategias multilaterales u otro tipo de opciones— el contenido de su seguridad nacional y regional, y en consecuencia, determinar de la mejor manera las respuestas óptimas para estos problemas. Es probable que falte mucho por transitar, tanto en la práctica como en el estudio de la seguridad, para lograr un consenso sólido respecto a los mejores mecanismos para hacer frente a estos desafíos. Pero, cualquiera que sea el rumbo —multilateral o unilateral— que tomen estos esfuerzos, la solidez del aparato estatal y de las instituciones democráticas será un factor decisivo.