

SEGURIDAD Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS CONCEPTUAL

ANDREW HURRELL

COMO EN OTRAS PARTES DEL MUNDO, LOS TÉRMINOS del debate sobre seguridad en América Latina han cambiado dramáticamente en los últimos diez años. Ha desaparecido el discurso de la guerra fría acerca de la subversión comunista, y el clásico discurso geopolítico sobre seguridad nacional prácticamente (aunque esto no quiere decir totalmente) ha pasado a un segundo plano. Existen argumentos cada vez más generalizados en el sentido de que el concepto de seguridad debe ampliarse para incluir en él el de tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y la criminalidad, la migración y los refugiados, la degradación ambiental, y la descomposición del orden público, ante la evidencia de formas diversas de violencia interna. Estas nuevas amenazas para la seguridad, se aduce, derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política; derivan también de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras, de la forma en que la inestabilidad y la violencia internas pueden extenderse al ámbito internacional, así como de la imposibilidad de los Estados débiles para crear estructuras viables de un orden regional estable y para contribuir al logro de objetivos comunes más amplios.

El énfasis puesto en estos nuevos temas de seguridad es desigual y varía considerablemente a lo largo de la región, lo cual refleja diferencias en los intereses de los Estados, patrones divergentes en las relaciones entre civiles y militares, al igual que experiencias históricas y tradiciones muy distintas.¹

¹ Es importante recordar que los aspectos no militares de la seguridad han desempeñado un papel importante en la región durante mucho tiempo. Fueron fundamentales para el nacionalismo desarrollista que marcó varios de los establecimientos militares latinoamericanos y figuró de manera destacada como parte de las ideologías de la seguridad nacional de los años sesenta y setenta. Igualmente, el estado actual de los regímenes militares explica en buena

No obstante, resulta sorprendente la aparición de un nuevo discurso sobre la seguridad, y la creencia generalizada de que estos desafíos de una u otra forma constituyen verdaderas amenazas para la seguridad nacional y regional. En este capítulo me propongo hacer una reflexión sobre este debate y sacar del cajón algunos de los principales puntos teóricos y conceptuales que lo fundamentan. Los conceptos centrales —seguridad, violencia, orden regional— son todos complejos y constituyen materia de discusión; además, como trataré de demostrar, hay muchas cosas detrás de las formas en que se emplean y son entendidos. El presente capítulo gira en torno a tres preguntas:

¿Cuáles son los conceptos sobre seguridad que fundamentan el actual debate en torno a la seguridad en América Latina?

¿Qué se quiere decir con violencia y en qué forma está relacionada con el orden o desorden social?

¿De qué maneras los distintos tipos de violencia interna pueden llegar a concebirse como asuntos de seguridad regional?

I

Los debates académicos y políticos durante los últimos diez años han estado dominados por argumentos que sostienen que la agenda de estudios sobre seguridad debe ampliarse y extenderse más allá del énfasis que tradicionalmente se ha puesto en el poder militar y la seguridad nacional —la seguridad entendida fundamentalmente en términos de amenazas militares externas al Estado. Los *expansionistas* plantean tres argumentos centrales.² En primer lugar, que la pregunta crítica: ¿la seguridad de quién?, ya no puede responderse exclusivamente en términos del Estado; en otras palabras, que el objeto de referencia de la seguridad debe incluir, por debajo del Estado, a los individuos y colectividades (minorías, grupos étnicos, pueblos autóctonos) y, por encima del Estado, a la humanidad en su conjunto, la gente en general, e incluso la biosfera, de la cual depende la supervivencia humana, y no sólo a los ciudadanos de un Estado en particular. Segundo, que cualquier análisis significativo de la seguridad debe

medida la variación que existe entre las fuerzas armadas respecto a su voluntad de participar activamente en las nuevas cuestiones de la seguridad.

²Tres importantes ejemplos de esto pueden encontrarse en Richard H. Ullman, "Redefining Security", *International Security*, núm. 8, verano de 1983; Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, núm. 68, verano de 1989; y Emma Rothschild, "What is Security", *Daedalus*, verano de 1995.

considerar la importancia de un rango de amenazas mucho más amplio, entre las que se incluyen aquellas cuyo origen se encuentra en la destrucción ambiental, en la vulnerabilidad económica y en la descomposición de la cohesión social. Y, tercero, que la responsabilidad de proveer seguridad radica no sólo en el Estado, sino en instituciones internacionales y en organizaciones no gubernamentales, así como en una sociedad civil que opera dentro de la sociedad civil transnacional cada vez más activa.

Los *tradicionalistas* no tardaron en responder a esto.³ Tales puntos de vista, argumentan, minan la coherencia conceptual de la seguridad, la cual necesita mantener la mira en los conflictos sociales violentos y, sobre todo, en el posible uso de la fuerza militar. Corren el riesgo de reducir la seguridad a una amalgama de “cosas buenas” y las amenazas a una categoría insustancial de problemas —problemas genuinos, probablemente, pero que no tienen un claro nexo conceptual con la seguridad. Y, en términos políticos, con tales apreciaciones se corre el peligro de desviar la atención de lo que sigue siendo el objetivo central, es decir, el manejo de las relaciones de poder interestatales, sobre todo entre las principales potencias del sistema. Desde este punto de vista, por ejemplo, Estados Unidos no debe permitir que se le orille a participar en costosas intervenciones en el mundo en desarrollo que pueden provocar divergencias políticas, por muy loables que sean los motivos.

Si bien las diferencias entre tradicionalistas y expansionistas han dado pie al surgimiento de temas de interés (al igual que a una gran cantidad de polémicas exageradas), quiero resaltar que ésta no es la brecha más importante, ya sea en términos académicos o en lo que se refiere a la comprensión de la seguridad en América Latina. La división más importante se da entre los enfoques *objetivistas*, por un lado, y los enfoques *constructivistas* (o críticos), por el otro.⁴ La mayoría de los análisis tradicionalistas de la seguridad adoptan un enfoque decididamente objetivista y materialista. El dilema de la seguridad entre los Estados es una realidad objetiva. Sus orígenes se encuentran en el carácter anárquico de las relaciones internacionales y en el grado en que la capacidad material de los adversarios crea

³ Véase, por ejemplo, Stephen Walt, “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, núm. 35, 1991; y Colin Gray, “New Directions for Strategic Studies”, en *Security Studies*, vol. 1, núm. 4, 1992. Un intento importante por encontrar un término medio puede verse en Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament*, Londres, Lynne Rienner, 1996, capítulo 1.

⁴ Sobre constructivismo en general, véase Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 2, junio de 1994. Un ejemplo de cómo se aplican ideas constructivistas a los asuntos de seguridad puede verse en Peter Katzenstein, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

amenazas objetivas para la seguridad nacional. Aunque algunos complicados neorrealistas agregan otros factores (por ejemplo, el énfasis puesto por Jack Synder en las coaliciones internas o la discusión de Steve Walt sobre el equilibrio de la amenaza, en oposición al equilibrio del poder), esencialmente esto es válido para casi todos los análisis estratégicos tradicionales.

De este modo, la seguridad regional debe entenderse en términos de amenazas y vulnerabilidades objetivas que surgen de determinados patrones de poder entre los Estados. Los complejos de seguridad regional son el resultado de interdependencias estratégicas materiales —se dan objetivamente— y la seguridad sigue relacionándose principalmente con la existencia de un Estado vecino que tiene la capacidad potencial para imponer su voluntad y hacer daño.⁵ Ciertamente algunos tradicionalistas pueden invocar temas de la nueva agenda de seguridad, pero sólo cuando las drogas, las convulsiones sociales, la violencia política o la destrucción ambiental crean una externalidad física negativa que afecta directamente a los Estados vecinos. Desde este punto de vista, lo que sucede dentro de los Estados sólo tiene relevancia regional en términos de seguridad, si existen nexos materiales identificables o externalidades que afecten a los Estados vecinos.⁶

De hecho, la mayoría de los expansionistas adopta un enfoque fundamentalmente similar. Sigue considerándose que la seguridad está relacionada con factores materiales y objetivos, aunque su rango y alcance son ahora mucho más amplios e inclusivos. Así, la escasez de agua es importante para los nuevos analistas de la seguridad debido al potencial que tiene para provocar conflictos violentos entre Estados o grupos sociales. La degradación ambiental importa porque está implicada en la descomposición social, en la aparición de un gran número de refugiados y en el consecuente desbordamiento de conflictos internos a otros Estados vecinos.⁷ Nuevamente la atención está puesta sobre todo en amenazas concretas, en procesos de descomposición de los Estados y en la tensión social, en externalidades

⁵ Sobre complejos de seguridad regional, véase Barry Buzan, *People, States and Fear*, Hemel Hempstead, Harvester, 1991, segunda edición. Un análisis relevante que sostiene la importancia del concepto tradicional de seguridad interestatal en América Latina puede encontrarse en el trabajo de Dares. En tanto que un agudo rechazo al hecho de que la seguridad estadounidense pueda verse afectada por los nuevos retos para la seguridad en América Latina se encuentra en Eric Nordlinger, *Isolationism Reconfigured*, Princeton, Princeton University Press, 1955.

⁶ Puede encontrarse una elaboración cuidadosa de esta visión en David Lake, "Regional Relations: A Systems Approach", en David A. Lake y Patrick Morgan (eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World*, Pennsylvania State, University Press, próxima aparición.

⁷ Véase, por ejemplo, el trabajo de Thomas Homer-Dixon, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases", *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994.

físicas y en desbordamientos transfronterizos que impliquen flujo de migrantes, drogas, criminalidad relacionada con ellos, y daño ambiental.⁸

Sin embargo, para los constructivistas esto no es tan erróneo como radicalmente incompleto. Por supuesto que las fuerzas y los factores materiales importan, pero sólo dentro de un contexto histórico de prácticas específicas que crean intereses e identidades y dan pie a entendimientos.⁹ Aunque encarnadas en instituciones y fuerzas materiales que tienen un alto grado de concreción y realidad, la seguridad y la *seguritización* son procesos intersubjetivos que se construyen socialmente y que cambian a lo largo del tiempo. La seguridad se refiere a la interacción entre fuerzas materiales y entendimientos intersubjetivos. ¿Qué significa esto para la comprensión de la seguridad en América Latina? Tres cuestiones importantes.

En primer lugar, significa que debemos estar conscientes de la variedad de formas en que se definen y construyen conceptualmente las amenazas a la seguridad. Esto es verdad en el ámbito interestatal donde, contrariamente a lo que arguyen los realistas estadounidenses y los geopolíticos latinoamericanos, las amenazas jamás pueden entenderse sólo en términos de capacidades materiales, y donde los patrones de enemistad y amistad cambian y se desarrollan con el paso del tiempo.¹⁰ Esto es aún más cierto en lo que respecta a la nueva agenda de seguridad. Tomemos el caso de la migración: el grado en que ésta ha llegado a concebirse como una amenaza no se basa únicamente, o incluso en primera instancia, en el número actual de migrantes o en los problemas materiales, ni en los costos económicos que implica; se encuentra mucho más ligada a nociones de identidad construidas socialmente —el grado en que “ellos” son una amenaza para “nuestra identidad o forma de vida”. Tomemos, por ejemplo, la afirmación hecha por Zedillo de que “el narcotráfico es la amenaza más grave para la seguridad nacional de nuestros países”.¹¹ Esto puede implicar muchos significados diferentes que deben separarse analíticamente: primero, cons-

⁸ El análisis crítico de la seguridad con frecuencia se basa en un elemento diferente aunque igualmente rígido, concretamente en un claro compromiso normativo con la seguridad individual o humana. Como una simple cuestión de moral, la seguridad tiene que ver fundamentalmente con la seguridad humana. Véase, por ejemplo, varios de los ensayos en Keith Krause y Michael C. Williams (eds.), *Critical Security Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

⁹ Emma Rothschild, por ejemplo, demuestra cómo puede seguirse la huella de concepciones de “seguridad nacional” en un momento histórico determinado y en un conjunto específico de procesos históricos al final de la Ilustración. Véase Rothschild, “What is Security?”, *op. cit.*, pp. 60-64.

¹⁰ Expuse este punto más ampliamente en “South America as an Emerging Security Community?”, en Emmanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, en preparación.

¹¹ Citado en *El Financiero*, 5 de septiembre de 1996, p. 43.

tituye un desafío tradicional para *la seguridad del Estado*, debido al tamaño que ha adquirido la economía ilícita de las drogas, o a la violencia que provoca el comercio de las mismas; segundo, se trata de una amenaza también tradicional para *la seguridad del régimen*, debido al impacto corrosivo del comercio y la economía de la droga en las estructuras políticas tradicionales; tercero, constituye una amenaza para *la seguridad de la sociedad*, debido a la erosión de la confianza y la cooperación que provoca tanto dentro de las instituciones políticas como en la sociedad civil; y cuarto, es una amenaza para *la seguridad humana*, debido al empeoramiento de las condiciones del orden social y también, con demasiada frecuencia, debido a la erosión de los derechos humanos provocada por los intentos del gobierno y los militares por acabar con la producción de drogas y el narcotráfico. La naturaleza de las respuestas variará grandemente según el tipo particular de seguridad en el que se ponga énfasis.

En segundo lugar, debemos tener mucho cuidado en aclarar de manera precisa cómo llega un problema a ser considerado un asunto de seguridad, es decir, cómo es *seguritizado*, para emplear el poco elegante pero útil término creado por Ole Weaver. Aquí el punto crítico es que los actores que participan en el proceso de "seguritización" pueden ser totalmente ajenos al objeto de la seguridad. Un asunto se convierte en un problema de seguridad nacional porque un grupo o institución particular logra incluirlo de manera forzada en la agenda correspondiente, no porque sea importante o constituya una amenaza objetiva. El proceso de la creación de amenazas (el "cómo") es, entonces, una parte fundamental de la explicación (el "porqué").

De esta manera, la política de seguridad en la región está fundamentalmente ligada al poder y los intereses de dichos actores de la securitización. Estos actores bien pueden ser los Estados mismos, como ocurre, por ejemplo, en el papel obviamente dominante que tiene Estados Unidos en la determinación de las respuestas internacionales al problema de la droga. La política antinarcóticos estadounidense en América Latina no puede ser entendida únicamente en términos de externalidades físicas o de cierta medición objetiva de la seriedad del problema. Más bien, el grado en que las respuestas de la política estadounidense son enmarcadas en términos de seguridad, el alcance de la militarización, así como la gran variedad de respuestas que existen entre los países de la región (piénsese en las diferencias que hay en la política estadounidense hacia México en comparación con la que se tiene hacia Colombia) son el resultado de presiones políticas internas, de intereses burocráticos y de objetivos de política exterior opuestos.

Las organizaciones regionales pueden ser importantes actores en la securitización. No obstante su debilidad, la OEA ha sido una plataforma para

la discusión de distintas concepciones de seguridad regional y un conducto para el desarrollo de nuevas ideas y prácticas en torno a la misma. Aunque no estén directamente relacionados con la seguridad, tanto el TLC como el Mercosur desempeñan ya un papel destacado en la manera en que sus miembros conciben sus intereses de seguridad, así como las respuestas políticas ante los desafíos que al respecto se enfrenten. Las organizaciones no gubernamentales pueden representar también un papel significativo al dar proyección a casos particulares de violencia e inseguridad en el escenario de la política internacional (Chiapas, la violencia rural en el Amazonas) y, por otro lado, al ignorar o minimizar la importancia de otros.

Para entender la política de seguridad es necesario prestar especial atención tanto a las ideas que sobre ésta dominan en las instituciones, como a los procesos políticos por medio de los cuales las nuevas ideas acerca de la seguridad se difunden y transmiten. Esto fue verdad en el pasado. Por ejemplo, era imposible entender las relaciones de seguridad en la región durante los años setenta si no se comprendía la función de las ideologías de la seguridad nacional, los marcos de referencia geopolíticos y las instituciones mediante las cuales se actuaba. Y todavía sigue siendo cierto —piénsese, por ejemplo, en cómo las ideas sobre seguridad cooperativa se han diseminado en la región por medio de redes de políticos, intelectuales, instituciones de asesoría gubernamental, al igual que mediante organismos establecidos, como la OEA. De esta forma, las comunidades relacionadas con la política de seguridad resultan esenciales para entenderla.

En tercer lugar, la conversión exitosa de un tema determinado en un problema de seguridad es importante debido a que el lenguaje de la seguridad dista mucho de ser inocente y tiene implicaciones políticas de consideración. La seguridad se utiliza con frecuencia para subrayar la importancia de un tema y para conseguir apoyo político —claramente éste es el caso de “la guerra contra las drogas” en Estados Unidos. Si bien los liberales se sienten a menudo atraídos por esta estrategia (como en el caso de la seguridad ambiental), están conscientes de que la securitización puede dar pie a demandas de militarización y de adopción de distintos tipos de política autoritaria. Deudney, por ejemplo, ha insistido en que las políticas conflictivas, secretas y militarizadas, que tradicionalmente van asociadas a la “seguridad nacional”, son totalmente inadecuadas para las respuestas de cooperación, inclusivas y transparentes, que se requieren para afrontar las amenazas al medio ambiente”.¹²

¹² Daniel Deudney, “The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security”, *Milenium*, núm. 19, 1990.

Ole Waever ha desarrollado ampliamente esta reflexión. Para Waever, la securitización exitosa sirve para poner un tema fuera de los dominios de la "política normal" y para justificar determinados tipos de respuesta política, especialmente respuestas coercitivas. De este modo, la manera en que la seguridad y la violencia son entendidas tiene consecuencias inmensas para determinar la seguridad de quien debe ser protegida y los tipos de medida que pueden justificarse al protegerla.

La seguridad es una práctica, una forma específica de enmarcar un problema. El discurso de la seguridad se caracteriza por dramatizar un problema como si éste tuviera prioridad absoluta. Algo se presenta como si fuera una amenaza absoluta: si no atacamos esto, todo lo demás será irrelevante (porque ya no estaremos aquí, o no tendremos la libertad para afrontar futuros desafíos). Y al etiquetarlo como un problema de seguridad, el actor demanda el derecho a enfrentarlo con medios extraordinarios, para romper las reglas normales del juego político (por ejemplo, mediante actividades secretas, recaudación de impuestos, reclutamiento de conscritos, o limitación de derechos inviolables en otras circunstancias).¹³

El punto crítico que debe subrayarse es que la seguridad y la securitización siempre implican una decisión política. Que los así llamados nuevos retos para la seguridad en América Latina sean entendidos en ésa o en alguna otra forma, no está dado por un análisis objetivo o técnico. La primera y más importante tarea es, entonces, deconstruir las políticas de seguridad —para ver cómo y por qué ciertos individuos, grupos o Estados entienden la seguridad de determinada manera; para desenmarañar los motivos e intereses de aquellos que insisten en imponer ciertas formas de concebir la seguridad; y para analizar por qué algunas de ellas se imponen y son aceptadas por otros (si, por ejemplo, las interpretaciones que están surgiendo en la región respecto a los nexos entre las drogas y la seguridad son el resultado de un aprendizaje genuino, una simple imposición hegemónica o un proceso más matizado de socialización coercitiva). Esta conclusión lleva consigo una implicación política. Precisamente porque la seguridad tiene que ver con decisiones políticas, resulta demasiado importante para dejarla en manos de los militares o de un grupo reducido de analistas. Precisamente porque la seguridad no es ni será nunca un asunto

¹³ Ole Weaver, "European Security Identities", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, núm. 1, marzo de 1996, p. 170. Véase también Ole Weaver, "On Securitization and Desecuritization", en Ronnie D. Lischutz (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995. En el lenguaje y la retórica de la seguridad vale la pena recordar el argumento de David Apter de que la violencia puede ser vista como una forma alternativa de lenguaje político.

objetivo, técnico, debe formar parte de la práctica diaria de la política democrática.¹⁴

II

¿Qué se quiere decir con violencia y en qué forma está relacionada con el orden o desorden social? Con el fin de la guerra fría y al perder relevancia el conflicto entre las naciones más poderosas, el foco de atención se ha desviado hacia las guerras civiles, los conflictos sociales internos, las luchas étnicas y hacia los desastres humanos que los han sucedido. En muchos sitios del mundo (incluyendo gran parte del hemisferio occidental) el tradicional contraste entre orden interno y anarquía internacional parece haberse trastocado y existen mucha más “ley y orden” en el ámbito internacional que en las calles de un número cada vez mayor de naciones, las cuales son incapaces de asegurar las más mínimas condiciones de orden social. Más aún, en los Estados donde existe paz, con frecuencia ésta parece depender “no tanto de la autoridad de un poder central, de la ley o de un sentido de la comunidad, sino más bien de un equilibrio inestable de poder entre grupos preparados para emplear la fuerza”.¹⁵ La violencia social y sus implicaciones para la seguridad constituyen claramente un tema de enorme importancia. Pero tres observaciones pueden ser aquí relevantes.

En primer lugar, es de subrayarse la complejidad y multiplicidad de la violencia. Su complejidad se manifiesta cuando consideramos las dificultades que existen para definirla. Para John Keane la violencia es el acto de ejercer la fuerza física en contra de otra persona, especialmente cuando da como resultado la muerte o el daño físico.¹⁶ Como el mismo Keane dice, esta definición central se distingue de otras mucho más amplias y problemáticas, de nociones como las que se refieren a la violencia estructural o sistémica y que se han convertido en algo común en los estudios sobre la paz. Para James Rule las dinámicas grupales son esenciales para lo que conocemos como violencia civil, a la que define como “la destrucción deliberada de individuos o propiedades, por parte de personas que actúan

¹⁴ Esto contrasta con las demandas espurias de objetividad que caracterizaron muchos escritos latinoamericanos sobre geopolítica, y también con la visión (quizás típicamente chilena) de Augusto Varas de que la defensa nacional debe estar por encima de políticas partidarias. Augusto Varas, “La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría”, en Olga Peliicer (ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe*, México, 1995, p. 26.

¹⁵ Pierre Hassner, “Force and Politics Today”, en P. Hassner, *Violence and Peace. From the Atomic Bomb to Ethnic Cleansing*, Budapest, Central European University Press, 1997, p. 38.

¹⁶ John Keane, *Reflections on Violence*, Londres, Verso, 1996, p. 66.

conjuntamente".¹⁷ Esta apreciación también nos resulta útil; como dice Jennifer Widener, la existencia de conflictos entre grupos es precisamente lo que hace tan devastadora la mayor parte de las manifestaciones contemporáneas de violencia civil.

La guerra de la que habla Hobbes, de todos contra todos en el contexto de un individualismo extremo, es una forma tenue de conflicto social en comparación con la que puede resultar de las pugnas entre distintos grupos sociales, cuyos miembros despliegan internamente grados muy altos de confianza social, pero no muestran ninguna confianza o desconfianza activa hacia los individuos ajenos a su grupo. Un conflicto se vuelve más devastador cuando existe la posibilidad de una acción coordinada.¹⁸

Definir la violencia nos lleva inevitablemente a un intento por distinguir sus diferentes formas. Es común diferenciar entre la violencia política ("planeada, deliberada, emprendida por grupos organizados de la sociedad en contra de otros grupos"), por un lado, y la violencia individual ("carente de propósito, azarosa"), por el otro.¹⁹ Sin embargo, tal dicotomía deja fuera muchos elementos y es evidente que requerimos otras categorías además de algunas diferenciaciones, por ejemplo entre *violencia política* (guerras civiles y luchas entre civiles y grupos militares, insurrecciones armadas y movimientos revolucionarios, terrorismo), *violencia organizada* (organizaciones criminales cuya característica principal es su capacidad para proveer protección privada o para usar la violencia como forma de lucro), *violencia comunitaria* (respuestas de las comunidades ante la carencia de un poder efectivo del Estado para hacer respetar las normas sociales, que se pueden apreciar sobre todo en el desarrollo de sistemas de vigilancia parapolicíaca), y la *violencia cotidiana individual de tintes criminales*.

Si queremos entender los conflictos sociales, es indispensable establecer clasificaciones y tipologías de esta clase.²⁰ De hecho, la mayoría de los conflictos internos en América Latina se caracteriza por una multiplicidad de formas de violencia que se entrecruzan y se sobrepone unas a otras, y

¹⁷ James Rule, *Theories of Civil Violence*, Berkeley, University of California Press, 1988.

¹⁸ Jennifer A Widner, "States and Statelessness in Africa", *Daedalus*, verano de 1995, p. 148. Es precisamente la especificidad del conflicto de grupos la que hace imposible reducir todo el análisis sobre la seguridad a la seguridad individual, no importa qué tanta relevancia moral tenga ésta.

¹⁹ Tina Rosenberg, *Children of Cain. Violence and the Violent in Latin America*, Nueva York, Morrow, 1991, p.12; y también en Keane, *Reflections on Violence*, *op. cit.* Los analistas de la seguridad se han concentrado abrumadoramente en lo que se considera violencia política; un ejemplo reciente se encuentra en Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, The MIT Press, 1996.

²⁰ Una compleja exposición de tipologías de conflicto social puede verse en Christopher Daase, "Theorie und Praxis des Kleinen Kriegeres", Ph. D. Universidad Libre de Berlín, 1995, especialmente pp. 97-103.

varían de lugar en lugar y de un periodo a otro.²¹ Así, lo que en una época puede aparecer como violencia organizada o violencia comunitaria, en otra puede adquirir un carácter abiertamente político. Más aún, ciertas interpretaciones particulares de la violencia pueden producir gran influencia en la manera en que ésta es entendida y en las respuestas políticas que se ofrecen (es el caso de la famosa interpretación que hiciera Eric Hobsbawm de *la violencia* colombiana como una revolución social frustrada). Igualmente, resulta claro que no existe nada imparcial en estas clasificaciones. La manera en que se interpreta un incidente violento en particular depende de nuestra perspectiva política. ¿Una invasión de tierras es un acto político, una respuesta ante las privaciones económicas o el resultado de la mera criminalidad? En efecto, uno de los aspectos más importantes de la política a los que se enfrentan los gobiernos hoy día se refiere a si deben legitimar los estallidos de violencia social, al considerarlos como actos políticos e intentar establecer un diálogo abierto con sus líderes.

En segundo término, tenemos la complejidad de la relación entre violencia y orden social. Buena parte de los escritos recientes sobre guerras civiles evoca las imágenes hobbesianas de anarquía absoluta, de miedo universal al ataque físico y a la muerte violenta, y de un panorama donde la violencia adquiere vida propia y sigue una lógica terrible.²² Pero aunque los horrores son reales, la idea de la anarquía hobbesiana es absolutamente engañosa. La mayoría de los conflictos internos implica un alto grado de organización social, así como de racionalidad económica y política. La violencia, en otras palabras, no es por fuerza lo opuesto al orden social, ni necesariamente disfuncional para ciertas concepciones de la estabilidad.

Por un lado, incluso los ejemplos más grotescos de violencia política, organizada, comunitaria o criminal pueden parecer racionales a aquellos que están implicados en ella. El trabajo de David Keene sobre la racionalidad económica de las guerras civiles proporciona un buen ejemplo de esto, al igual que el estudio de Diego Gambetta y Federico Varese sobre las mafias rusa y siciliana.²³ Por otra parte, altos niveles de violencia social pueden coexistir durante largos periodos con una estabilidad política, un orden

²¹ Una tipología de las múltiples formas de violencia que caracterizan a la política colombiana reciente puede verse en Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, 1995, cuarta ed., pp. 31-162.

²² Un ejemplo destacado y políticamente significativo (debido a la controvertida influencia del punto de vista de Clinton) puede verse en Robert Kaplan, "The Coming Anarchy", *The Atlantic Monthly*, núm. 273, febrero de 1994.

²³ Véase David Keene, "Organized Chaos: Not the New World We Ordered", *The World Today*, enero de 1996; Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia*, Harvard, Harvard University Press, 1993; Federico Varese, "Is Sicily Russia's Future? Private Protection and the Rise of the Russian Mafia", *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XXXV, núm. 2, 1994.

social e, incluso, con un desarrollo económico. Tal estabilidad puede estar basada en un entendimiento bien definido entre el Estado y los perpetradores de la violencia (como, por ejemplo, entre el Estado italiano y la mafia); en una segmentación social o geográfica donde la violencia y sus víctimas están confinadas a regiones o clases específicas; o en la insensibilización o la transformación de la violencia en algo rutinario, de modo tal que ésta pierde toda capacidad para despertar un sentimiento de indignación moral o una respuesta política.

Dado lo anterior, con frecuencia la cuestión más importante no se refiere a cuáles son las causas últimas de la violencia, sino más bien por qué los patrones estables se derrumban (o quizás nunca se estabilizan). Esto puede ser simplemente el resultado de un incremento de los niveles de violencia acumulada, así como del número de personas asesinadas o heridas, pero con frecuencia se debe a que se ha venido abajo la segmentación social o geográfica,²⁴ a que las víctimas de la violencia consiguen dar a conocer al mundo sus sufrimientos, o, más importante aún, se debe a que el entramado político donde estaba contenida la violencia se ha derrumbado por la influencia de factores internos, internacionales o transnacionales. La relación profundamente problemática entre los intentos internos de manejar y contener la violencia y las presiones internacionales y transnacionales, es fundamental para los problemas que hoy enfrentan Colombia y México.

En tercer lugar, y como resultado de lo anterior, está la relación entre la violencia, el orden social y el Estado. Como dice Rob Walker, las formas en que entendemos el orden social están marcadas de manera indeleble por la centralidad del Estado en la imaginación política occidental. Para muchos de nosotros resulta difícil pensar en la ley y el orden si no es en relación con el Estado, y con la imposición y aplicación que éste hace de las leyes.²⁵ Muchos trabajos recientes asocian los conflictos sociales primeramente con la falta de habilidad del Estado para hacer valer su autoridad, con la pérdida del monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza, y con la creciente privatización de la violencia.²⁶

²⁴ Brasil constituye un ejemplo interesante de un lugar donde las actitudes hacia la violencia y los derechos humanos cambiaron significativamente cuando la violencia (primero la política bajo el régimen militar y después la social) llegó a afectar a las clases medias. Así, Schepher-Hughes habla de "the generalizing..."; Nancy Schepher-Hughes, *Death Without Weeping. The violence of Everyday Life in Brazil*, Berkeley, University of California Press, 1992, especialmente el capítulo 6.

²⁵ R. B. J. Walker, "The Subject of Security", en Krause y Williams, *Critical Security Studies*, *op. cit.*, pp. 66-78.

²⁶ Resulta sorprendente que muchas de las explicaciones recientes de los conflictos étnicos adopten una franca visión hobbesiana del orden social, la cual remarca la importancia del estado de derecho centralizado. Véase por ejemplo Michael E. Brown, "Introduction", pp.

Los Estados latinoamericanos, aunque relativamente eficientes y efectivos, no han sido ejemplos particularmente notables de la racionalidad weberiana. Su lucha por imponer un control territorial efectivo, por asegurar un favorable equilibrio de poder militar frente a sus adversarios, y por desarrollar estructuras administrativas eficientes, fue un proceso desigual y largamente disputado. Los rangos de violencia han variado enormemente en los distintos países y a lo largo del tiempo. Dentro de las fronteras de los Estados ha habido una enorme variación entre las regiones o entre las dinámicas de la política nacional y local. Alan Knight, por ejemplo, dice que el establecimiento de nuevas reglas eliminaría la violencia política del plano nacional de la política mexicana, y no sólo permitiría su desarrollo, sino que posiblemente lo fomentaría en el ámbito local.²⁷ En la historia de la formación del Estado en América Latina fue (y sigue siendo) difícil establecer con claridad las diferencias entre violencia pública y privada. El poder y la autoridad del Estado dependen con frecuencia de las élites políticas locales, cuyo poder, a su vez, radica en su habilidad para emplear la violencia física o amenazar con ella (y para ofrecer protección), en ocasiones mediante la contratación de pistoleros privados o de sicarios, quienes en el pasado fueron servidores públicos.

Es claro que la capacidad y legitimidad del Estado son muy importantes. Las dificultades del Estado para hacer valer la ley y la existencia de vastas áreas de impunidad facilitan la propagación de todo tipo de violencia. La extensión histórica de la organización estatal y el control territorial se han visto amenazados en diversas áreas de la región, y existe un riesgo real de regresar a lo que Laurence Whitehead ha denominado una era temprana de “desvertebramiento estatal”.²⁸ Y, al mismo tiempo, el orden social no puede reducirse a la imposición centralizada de la ley. Hacerlo implica subestimar las otras dos líneas de pensamiento sobre éste. Primero, el énfasis en un consenso normativo, la institucionalización de un sistema común de valores que prohíbe el uso de la fuerza y prescribe objetivos sociales comunes (la línea que se inicia con Rousseau); y segundo, el énfasis liberal puesto en el interés mutuo (la línea de pensamiento que mejor ha ejemplificado Locke).²⁹ La idea que dicta el sentido común sobre lo que es

14-15, en Michael E. Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge, MIT Press, 1996, y Barry Posen, “The Security Dilemma and Ethnic Conflict”, *Survival*, vol. 35, núm. 1, primavera, 1993.

²⁷ Alan Knight, “Political Violence in Postrevolutionary Mexico”, mimeo., p. 4.

²⁸ Laurence Whitehead, “State Organization in Latin America since 1930”, *The Cambridge History of Latin America, 1930 to the present*, vol. VI, parte 2, p. 32.

²⁹ Puede encontrarse una exposición muy útil, tanto de las bases del orden social como de la relación de la violencia con el orden, en Dennis H. Wrong, *The Problem of Order. What Unities and Divides Society*, Nueva York, Free Press, 1994.

la imposición de las leyes y el lenguaje sobre seguridad del Estado corren el riesgo de repetir el mismo error en el que incurrió Hobbes. “Al concentrarse en la relación entre el Estado y los ciudadanos, Hobbes ignoró la compleja red de lazos sociales que crea de manera espontánea un orden normativo que existe independientemente del sistema legal y político y que antecede a su fundación.”³⁰

El énfasis exagerado en el modelo de la imposición de las leyes privilegia también una visión parcial de lo que constituye la fuerza del Estado, subraya los aspectos “internos” (la importancia de la coherencia burocrática, el grado de autonomía respecto a la interferencia política, y los niveles de competencia técnica), en tanto que menosprecia los aspectos “externos” de la fuerza del Estado, que implican el cultivo de una relación estable entre éste y la sociedad civil. La tensión entre estos dos aspectos sustenta muchas de las recientes experiencias latinoamericanas. Por un lado, la reforma del Estado puede proporcionar la oportunidad de crear Estados más eficientes, capaces, en términos técnicos y físicos, de afrontar los retos de la violencia social. Pero, por el otro, la renuncia de los Estados latinoamericanos a su viejo papel regulatorio y redistributivo puede muy bien hacer mucho más difícil la creación de alianzas perdurables con aquellos grupos de la sociedad civil más afectados por la marginación, la pobreza y la desigualdad. De este modo, si bien la represión y la coerción son opciones a las cuales puede seguir recurriendo el Estado, ha disminuido dramáticamente su capacidad para cooptar a la oposición y para sobornar a los descontentos.

Finalmente, el modelo de orden social basado en el estado de derecho resta importancia al grado en que el Estado mismo puede convertirse en una amenaza para la seguridad de los ciudadanos. Pocos en América Latina necesitan que se les recuerde que el poder estatal ilimitado ha sido responsable de una violencia política a gran escala perpetrada por el propio Estado en contra de sus ciudadanos. Hacer entrar a los militares latinoamericanos en la “guerra contra las drogas” o en la imposición del orden público trae consigo un riesgo muy alto de repetir las violaciones a los derechos humanos, así como la brutalidad del pasado (sobre todo porque los militares son mucho más proclives que las fuerzas policíacas a pensar en términos de enemigos). En América latina, como en cualquier otra región, el Estado es un elemento necesario para la solución del problema de la violencia social, pero también puede convertirse fácilmente en una parte importante del mismo.

³⁰ Wrong, *op. cit.*, p. 170.

III

¿Cuáles son las maneras en que los distintos tipos de violencia interna pueden llegar a concebirse como asuntos de seguridad regional? El punto central que debe señalarse aquí es que no hay nada automático o simple en lo que respecta a las formas en que la violencia llega a ser vista como un problema de seguridad regional. Es erróneo asegurar que los conflictos violentos internos “casi siempre afectan e involucran a los Estados vecinos, y por lo tanto minan la estabilidad regional”.³¹ Cuatro grupos de factores son importantes para determinar cuándo y cómo la violencia y los conflictos sociales se convierten en asuntos de seguridad regional.

Primero, las externalidades físicas y las amenazas a los intereses materiales. Las dos maneras más obvias en que la violencia doméstica y los conflictos sociales pueden llegar a afectar a los Estados vecinos son: por medio de amenazas a los intereses económicos y por la presencia de externalidades físicas directas. Así, la capacidad y la buena disposición de los Estados latinoamericanos para proteger los derechos de propiedad estadounidenses y sus intereses económicos ha sido un tema recurrente de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina (y especialmente con México). De igual modo, como hemos visto, mucho del interés respecto a los nuevos desafíos para la seguridad está puesto en el crecimiento de la migración ilegal y los indocumentados, en el tráfico de drogas y el desbordamiento del crimen relacionado con éste, así como en los problemas ambientales transfronterizos. Las tensiones persistentes a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela proveen un ejemplo de cómo el flujo incontrolado de ilícitos puede ocasionar tensiones entre los Estados. Otro ejemplo de ello podemos encontrarlo en la preocupación de Uruguay y Paraguay por la expansión de la violencia rural en Brasil.

Sin embargo, vale la pena volver a señalar que la violencia interna no necesariamente trae consigo esos problemas. Históricamente América Latina se ha distinguido por sus altos niveles de violencia interna y conflictos sociales, que han coexistido con un número relativamente bajo de guerras entre Estados.³² También ocurre que mucha de la violencia interna grave se ha mantenido dentro de las fronteras nacionales. A este respecto, la región es más afortunada que la mayoría del resto del mundo en desarrollo:

³¹ Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, p. 3.

³² Ciertamente, Malcolm Deas sugiere que puede haber un nexo entre niveles de violencia interna y conflictos interestatales, y que los colombianos pudieron seguir luchando entre ellos precisamente por la falta de enemigos externos. Véase Malcolm Deas, “Canjes violentos: reflexiones sobre la violencia”, en M. Deas y Fernando Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia*, Bogotá, FONADE-DNP, Tercer Mundo Editores, 1995, pp. 20-21.

las estructuras de Estado son más seguras y perdurables; las divisiones étnicas son menos amenazadoras aunque no estén del todo ausentes, especialmente en las Repúblicas andinas; y la estabilidad de las fronteras no ha sido cuestionada por movimientos nacionalistas o secesionistas.

Segundo, patrones y estructuras de independencia. El incremento de la interdependencia económica y social ha aumentado la vulnerabilidad de los Estados respecto a lo que ocurre más allá de sus fronteras. Además, la creación de un regionalismo económico formal (como en el caso del TLC y el Mercosur), a la vez que promueve una mayor interdependencia, aumenta dramáticamente el interés de cada Estado por la estabilidad política de sus vecinos.

La liberación del intercambio económico ha facilitado el flujo de ilícitos de todo tipo, especialmente cuando esta liberación forma parte de una transferencia de poder mucho más general del Estado al mercado. De acuerdo con la lógica de la teoría de la integración, este déficit regulatorio debe corregirse mediante la creación o el fortalecimiento de organizaciones regionales y el incremento de la cooperación política. No obstante, el TLC proporciona un buen ejemplo de que esta lógica puede ser mucho más problemática de lo que los liberales sugieren. Resulta claro que una interdependencia social y económica cada vez más profunda ha creado una serie de externalidades negativas transfronterizas (drogas, migración, daño ambiental). Pero en lugar de que estos problemas hayan dado como resultado la cooperación, han llevado al conflicto político, que, en buena medida ha estado vinculado al grado en que la militarización y la securitización se han considerado las respuestas políticas apropiadas. En efecto, la creciente militarización de la frontera nos habla de la amplitud de los conflictos no resueltos. La fuente de estos problemas está fuertemente ligada a las desigualdades del poder: por un lado, la preferencia que tradicionalmente ha tenido Estados Unidos por preservar su capacidad de acción unilateral; por el otro, la inclinación natural de México, como Estado más débil, a favor de una cooperación segmentada como una forma de reducir su vulnerabilidad frente al exterior.

Finalmente, una mayor integración bien puede aumentar el rango de participación de organizaciones no gubernamentales que operan dentro de una sociedad civil transnacional cada vez más grande. La interdependencia material puede ayudar también a crear un sentido de comunidad y solidaridad moral. Al dar voz a las víctimas de la violencia interna y al proyectar y amplificar los horrores en los medios de comunicación, estos grupos cumplen una función crítica en la politización y la securitización de dicha violencia. Al mismo tiempo, el interés y participación de las ONG y de los medios varía enormemente con el tiempo, incluso en el contexto de una

relación tan interdependiente como la que existe entre Estados Unidos y México. En términos más generales, es algo que sigue siendo impredecible cómo y por qué la violencia que se da en alguna otra parte del mundo mueve a las personas a la acción.

En tercer lugar está la importancia de la interpenetración de ideas e ideologías. Las ideas y la ideología fueron fundamentales en la manera de entender el significado y el alcance de la violencia política durante la guerra fría. Gran parte de los temores de Estados Unidos respecto a la seguridad giró en torno a la inestabilidad y a las formas en que la agitación social (ocasionada tanto por la pobreza como por el rápido y desestabilizador desarrollo económico) podía amenazar su seguridad. Aunque todos hablaban en términos de “un lenguaje de seguridad”, había grandes diferencias entre los políticos y la opinión pública respecto a si esa inestabilidad podría llegar a constituir una amenaza. Por un lado, los conservadores aducían que, aun cuando no fuera realmente ocasionada por el comunismo, la inestabilidad era promovida por los comunistas locales, ayudados e instigados por la Unión Soviética y sus aliados. La respuesta apropiada era entonces la intervención militar para aplastar la “subversión” y desalentar el intervencionismo soviético. Los liberales, por su parte, argumentaban que la única forma de garantizar la seguridad de Estados Unidos a largo plazo era atacar las causas sociales subyacentes a la inestabilidad. La respuesta debía encontrarse, por lo tanto, en el desarrollo económico y en la promoción de la democracia en procesos más amplios de construcción nacional.

Las ideas siguen siendo fundamentales. Por ejemplo, uno de los acontecimientos más sorprendentes de los años ochenta y noventa ha sido el grado en que la seguridad regional ha sido entendida en términos de defensa colectiva de la democracia. Esto nos da un buen ejemplo de cómo se enarbola la bandera de la seguridad para ayudar a promover o consolidar un objetivo particularmente apreciado. Pero, aunque la protección de la democracia puede ser una meta muy loable, existen muy pocas razones para considerarla como una objetivo de seguridad. Los tan proclamados vínculos entre democracia y paz regional no encajan bien en la historia de las relaciones entre los Estados del área, y de hecho, este énfasis puede ir en contra de una promoción efectiva de la seguridad regional debido al grado en que, explícita o implícitamente, se identifica a los militares con una amenaza potencial para la democracia, más que como un agente que pueda enfrentar los desafíos de la seguridad. Los nexos entre seguridad regional y democracia reflejan patrones particulares de intereses de Estado. Pero el punto, una vez más, consiste en subrayar que no hay nada automático en el surgimiento de esta concepción de seguridad regional y que su

validez objetiva está expuesta a un severo cuestionamiento. Si la seguridad regional llegara a asociarse con la protección efectiva de los derechos humanos individuales y grupales (como está ocurriendo en Europa), entonces las maneras de entender los nexos entre violencia interna, conflicto social y seguridad regional serían muy diferentes.

Esto conduce a mi argumento final, es decir, la continuada centralidad del poder y sus desigualdades. El argumento nuclear ha sido que la seguridad se construye socialmente y no está dada de una manera objetiva. Para entender lo que se quiere decir con “los nuevos desafíos de la seguridad” y con “una agenda de seguridad regional ampliada” tenemos que abrir las dinámicas políticas de la propia seguridad. Esto implicaría entender los procesos políticos mediante los cuales ciertos asuntos llegan a definirse en términos de amenazas; identificar los actores que están implicados en el proceso de la securitización, y aquellos intereses que se benefician al considerar determinados temas como asuntos de seguridad. Las desigualdades del poder siempre serán fundamentales para estos procesos.

En América ha habido un claro incremento en la disposición de los gobiernos, por lo menos retórica, a hablar en términos de los nuevos desafíos para la seguridad. Sin embargo, de los intereses de los Estados más poderosos de la región dependerá inevitablemente el grado en que la violencia, las drogas, la migración y el daño ambiental terminen siendo incluidos en la agenda de seguridad. De estos mismos intereses dependerá también la militarización de las respuestas. Así, el poder de Estados Unidos resulta esencial para entender el proceso mediante el cual las drogas han sido definidas como un problema de seguridad, y las respuestas políticas han sido militarizadas, así como el grado en que éstas han sido unilaterales o, en el mejor de los casos, bilaterales, en lugar de auténticamente multilaterales. Esto no significa que la política de seguridad sea simplemente un asunto relacionado con el poder estadounidense y la imposición hegemónica. El papel que tienen las ideas, los patrones de interdependencia, los actores transnacionales, junto con el alto grado en que se rebate la manera en que Estados Unidos comprende sus propios intereses en la región, crean un espacio político para América Latina. Así, si bien el poder desigual no es el único factor y si bien el poder de Estados Unidos no alcanza a abarcarlo todo, sigue siendo el centro de la política de seguridad y del proceso contemporáneo de securitización y militarización.