

GOBERNANZA Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN LAS AMÉRICAS

Mónica Serrano

Centro de Estudios Internacionales
Colegio de México

Las Américas ofrecen un terreno particularmente fértil para explorar la seguridad, las distintas maneras de percibir y entender la seguridad y los enfoques regionales y subregionales que han buscado, en diferentes períodos, resolver de manera acertada los dilemas de seguridad.

Las Américas representan un caso de estudio especialmente rico en materia de seguridad ya que en esta región podemos analizar y comparar el desempeño de diversas instituciones abocadas: a) a la solución pacífica de controversias; b) a restringir, acotar y deslegitimar el uso de la fuerza militar; c) a regular y controlar tanto carreras armamentistas, como disputas militarizadas y d) más recientemente a promover las instituciones democráticas y los derechos humanos.

La concepción de la seguridad en las Américas se inserta en la tradición pluralista de la sociedad internacional. En las Américas las normas pluralistas –la igualdad soberana de los estados, la no-intervención, las crecientes limitaciones puestas al uso de la fuerza militar, etc—adquirieron una enorme vitalidad y desempeñaron, desde temprano, un papel importante en la concepción de la seguridad.

Pero en las diversas concepciones de la seguridad han estado también presentes tanto aspiraciones de carácter más ambicioso que han apelado a una identidad transnacional, a una solidaridad regional, como la experiencia práctica de dinámicas y de

equilibrios de poder.¹ En la concepción americana de la seguridad encontramos, por último, las interdependencias y dependencias recíprocas de seguridad –ya sean éstas resultado de procesos de decisión preconcebidos y deliberados o de la contingencia de externalidades negativas—. Estas interdependencias han contribuido también a dibujar la topografía de la seguridad americana.

La seguridad es un concepto “esencialmente controvertido” y como tal da lugar a interminables discusiones sobre su significado y contenido. Aunque en términos generales la seguridad se refiere a la ausencia y/o mitigación de amenazas a “objetos referentes” y valores fundamentales, el carácter “esencialmente controvertido” de esta noción desafía 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 de orden subjetivo. La noción de seguridad puede ser concebida en términos generales, pero sólo se puede concretar en función de condiciones y circunstancias específicas.²

A lo largo de casi dos siglos la configuración y el relieve de la seguridad en el hemisferio occidental estuvo demarcada por mecanismos de seguridad edificados sobre la base de preocupaciones tradicionales de seguridad. La arquitectura de seguridad edificada desde el siglo XIX estuvo en buena medida destinada a controlar, limitar y mitigar el riesgo de guerra inter-estatal.

Así pues, la firma de un acuerdo de control de armamento abrió cauce a la cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y Canadá. Durante la Segunda Guerra Mundial esta cooperación fue institucionalizada, primero en el marco de la Junta Permanente de Defensa y, para 1958, en el Comando de Defensa de Norteamérica. En el caso de México y de Estados Unidos, si bien la cooperación en seguridad mantuvo, con excepción de la Segunda Guerra Mundial, un perfil bajo, desde el fin de la década de los treinta el tema de la fuerza militar dejó de ser un factor de peso en las relaciones de seguridad entre Washington y su vecino del sur. En América del Sur las relaciones de seguridad también adquirieron un grado importante de estabilidad, una vez que los procesos de formación de naciones cristalizaron y que el relieve de las jerarquías

¹ Los anhelos de una solidaridad transnacional y la aspiración a una identidad regional tienen mucho en común con la perspectiva de la gobernanza transnacional que, como veremos más adelante, ha estado íntimamente vinculada a procesos económicos y sociales globalizadores. Véase Andrew Hurrell, “Regional Governance and Hegemony: Latin America and the U.S.” unpublished manuscript.

² Lo ideal, según Buzan, es que los esfuerzos conceptuales en ambos niveles se informen y complementen mutuamente. Véase Barry Buzan, *People, States and Fear*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.

regionales e internacionales se definió con mayor claridad al concluir el siglo XIX.³ Si bien la competencia y los equilibrios subregionales continuaron trazando la cartografía de la seguridad en Sudamérica, las relaciones de seguridad adquirieron un mayor grado de estabilidad en la segunda mitad del siglo XX. En el cono sur, en particular, viejas rivalidades dieron paso a esquemas de cooperación e incluso a asociaciones de seguridad. Este fue el caso de Brasil y Argentina una vez que sus gobiernos decidieron renunciar al poder nuclear y se adentraron también en las aguas de la democratización.

Aunque el grado de estabilidad alcanzado por estos esquemas de seguridad pudo haber variado en la práctica, todos ellos tuvieron en común una concepción “pluralista”, diría casi “solidaria” de la seguridad.⁴ En su gran mayoría, estos regímenes de seguridad fueron edificados alrededor de una preocupación tan rutinaria como fundamental: evitar la posibilidad de conflicto militar entre estados. Pero estos esquemas de seguridad también dejaron ver el reconocimiento de que la fuerza militar, por sí sola, hace difícil o incluso imposible la seguridad.

¿SEGURIDAD REGIONAL O GOBERNANZA REGIONAL?

Hasta la década de los noventa predominó la idea de orden internacional y con ella dominaron también las nociones de poder, interés y hegemonía. La seguridad en dicho orden se concibió, por un lado, en función de la capacidad y de la legitimidad del Estado para mantener el monopolio de la violencia y de la fuerza organizada dentro de un

³ Véase David Mares, *Violent Peace. Militarised Inter-State Bargaining in Latin America.*, N.Y., Columbia University Press, 2001, p.50.

⁴ Como se apuntó, la concepción pluralista clásica del derecho internacional y de la sociedad internacional surgió de la aspiración de una coexistencia pacífica y ordenada de estados soberanos. Esta concepción se abocó a la creación de reglas e instituciones minimalistas que buscaron limitar el conflicto inherente al sistema internacional. Las normas de la concepción “solidaria” se plantean esquemas de cooperación mucho más ambiciosos cuya finalidad es salvaguardar la paz y la seguridad internacional. Estos esquemas descansan, a su vez, sobre concepciones más amplias de seguridad que expresan un común consenso sobre el contenido y significado de la seguridad. Los mecanismos de cooperación que buscan también resguardar el medioambiente, administrar economías crecientemente integradas o incluso sostener y fortalecer valores comunes como la democracia y los derechos humanos se inscriben en esta tradición “solidaria”. Véase Hurrell, “Regional Governance and Hegemony: Latin America and the U.S.”

territorio claramente delimitado y por el otro, en términos tradicionales y militares, es decir el riesgo de un conflicto armado (o nuclear) entre estados.⁵

Esta noción de orden y de seguridad internacional hizo tabla rasa de los Estados y se desentendió, de manera un tanto arbitraria, de las cualidades y de los accidentes históricos que han venido en la práctica a diferenciar a los estados-nacionales. Esto fue en buena parte consecuencia de un hábito, ampliamente extendido, que nos llevó a mirar a los estados desde la perspectiva exclusivamente externa del sistema internacional.⁶

Desde el fin de la Guerra Fría hemos observado un cambio importante en la discusión de la seguridad y en el ejercicio mismo de las políticas de seguridad. Por un lado, la finalidad definida y perseguida intencionalmente por las políticas de seguridad -- evitar la guerra y disminuir al máximo el riesgo de una conflagración nuclear— comenzó a desdibujarse. Y por el otro, la discusión en torno a la seguridad comenzó a apuntar hacia una comprensión más amplia y compleja de los desafíos a la seguridad, así como de las posibles respuestas. La idea de un orden internacional anclado en lógicas estado-céntricas comenzó así a dar paso a una concepción más amplia de la seguridad y a una perspectiva del orden internacional (y/o regional) que se muestra como un tejido, como una red de sub-sistemas de gobernanza.⁷ En esta perspectiva, la construcción del orden internacional no es responsabilidad y/o prerrogativa exclusiva de los Estados. En la construcción del orden internacional participan una multitud de actores: estados, organizaciones internacionales, grupos subestatales, organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales que se encuentran entrelazados en mecanismos y normativas que podríamos denominar gobernanza.

El desenlace de este debate estará en buena medida influido por los cambios más profundos observados en los viejos paradigmas de la seguridad. Las fronteras entre la

⁵ John Vincent, "Concluding observations", in in Freedman et al, *Terrorism and International Order*, London, Routledge and Kegan Paul/RIIA, 1986, p.102.

⁶ Adam Roberts ha subrayado cómo el vigor de las ideologías anti-colonialistas y el peso inhibitor de la hegemonía este-oeste sirvieron para contener el impulso a favor de la ocupación abierta de estados crónicamente débiles. Los acontecimientos recientes en Timor del Este, Afganistán, pero sobre todo la decisión de la administración Bush de incluir en su Estrategia de Seguridad Nacional, anunciada en septiembre de 2002, el problema del colapso del estado (y, en consecuencia, de disponer que la autoridad de ciertos estados pudiera ser temporalmente suspendida) han erosionado el poder contenedor de los mecanismos antes mencionados. Véase Buzan, *People, States and Fear*; Adam Roberts, "Terrorism and International Order" in L Freedman et al., *Terrorism and International Order*; Graham Allison, "The impact of Globalization on National and International Security", en Joseph S. Nye and John D. Donahue eds., *Governance in a Globalizing World*, Washington, The Brookings Institution, 2000, p. 81; Richard Kaplan, *A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories*, Adelphi Paper, Oxford University Press, 2002, No.341

⁷ La gobernanza puede entenderse como el medio o mecanismo con el cual se busca regular una actividad o un conjunto de actividades para garantizar que sus resultados coincidan con estándares sociales previamente

seguridad militar y la seguridad civil se han desdibujado, como ha ocurrido también en aquéllas que tradicionalmente establecían un límite más o menos claro entre entre los ámbitos externo e interno de la seguridad. La interdependencia económica y social que hoy enlaza a los diferentes estados y subregiones de las Americas se ha profundizado y con ella se han modificado también las percepciones de desafío y amenaza.⁸

La definición de la seguridad ha sido pues amplificada con el fin de incluir tanto las amenazas a los estados como a las naciones o grupos y con el fin, también, de dar cuenta tanto de las amenazas de índole externo y militar (entre Estados) como de las llamadas nuevas amenazas, cuya naturaleza es en muchos casos difusa y/o transnacional. Por otra parte, la seguridad ha sido desdoblada en más de dos dimensiones. Además de la dimensión militar, hoy se habla también de la dimensión política, económica, social y humana de la seguridad. Igualmente importante fue el replanteamiento de la seguridad en el contexto de la globalización y de una creciente interdependencia.⁹

El giro hacia una definición amplificada de la seguridad ha sido en parte impulsado por los requerimientos de la globalización. En la medida en que el proceso de globalización económica atenta contra las bases mismas de la seguridad del Estado, ha puesto a los estados-nacionales en un serio dilemas. Mientras los mercados pujan para abrir espacios económicos globales, muchas de las instituciones en las que se apoyan estos mismo mercados permanecen enmarcadas en un ámbito nacional. Rodrik subraya las tensiones que subyacen a la relación entre lógicas estatales y globalizadas. Así pues sostiene que la permanencia de jurisdicciones ancladas en territorios delimitados no sólo deprime el comercio, sino que opone serias resistencias a la integración económica.

establecidos. Paul Hirst, "Democracy and Governance", en Jon Pierre ed., *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.p.24

⁸ Hans-Christan Hagman, *European Crisis Management and defence: The Search for Capabilities*, Adelphi Papers, Oxford University Press, 2002, No. 353.

⁹ Este apartado toma las definiciones de Rodrik de globalización, una integración comercial y financiera acelerada y reforzada y aquélla apuntada por Held y McGrew que concibe a la globalización como un proceso de gran escala, creciente magnitud, velocidad e impacto contruido alrededor de flujos inter-regionales y patrones de Inter.-acción social. Held y McGrew subrayan la transformación en la escala de la organización humana que no sólo permite la vinculación de comunidades distantes, sino que expande las relaciones de poder a lo largo y ancho del mundo. La globalización para estos autores no implica el surgimiento de una sociedad mundial armónica y tampoco un proceso global de integración. Es un proceso desigual que genera fricción, animosidad y que es, en consecuencia, potencialmente perturbador. Ver Dani Rodrik, "Governance of Economic Globalization", in J.S. Nye y J.D. Donahue eds., *Governance in a Globalizing World*, p. 348 y David Held y McGrew, *The great Globalization Debate*, 2000, p. 4

Y por el otro, sugiere que la vocación cada vez más global del sector empresarial y de los inversionistas termina por erosionar la base institucional de las economías nacionales.¹⁰

Rodrik va más lejos al sostener que la verdadera integración económica muy probablemente obligará a restringir la política nacional a extremos inusitados y a reestructurar la política sobre la base de un nuevo “federalismo global”. Si queremos conservar el estado-nación, añade, tendremos que elegir entre una política nacional de masas y la integración económica. Una vez que las reglas del juego han sido establecidas --en función de los requerimientos de la economía global—se esfuma la posibilidad de que los sectores populares y los grupos movilizados pudieran influir en la toma de decisiones de la política económica nacional.¹¹

La noción de gobernanza buscó ofrecer respuestas a algunas de las consecuencias de una creciente interdependencia en el plano externo, y al creciente déficit de gobernabilidad observado en el ámbito interno de los estados. Si en el plano doméstico el uso del concepto se dio a costa de la noción de gobierno, en ambas esferas encontramos ecos de un nuevo orden sujeto a un entramado de normas y mecanismos de gobernanza.¹² En el plano interno la noción de gobernanza vino a ofrecer una alternativa, quizás incluso a reemplazar al concepto de Estado, mientras que en la esfera internacional vino a sustituir la noción pluralista de orden internacional.

La noción de gobernanza entra pues a la discusión sobre seguridad en tanto que busca ofrecer una alternativa al orden establecido en lógicas estado-céntricas. Un orden por encima del estado-nación pero que no busque exclusivamente amplificar los poderes del Estado.¹³ La retórica de la gobernanza, apoyada en la necesidad de regular las externalidades de la interdependencia y de la globalización cobró especial auge en la década de los noventa. Apoyada pues en esta retórica, en el argumento que sostiene la necesidad de regular estas externalidades, la bandera de la gobernanza ha empujado una agenda “post-política” de la seguridad en aras de la administración y de la regulación. Es así como vimos el auge de la agenda tecnocrática de la seguridad que ha materializado en un enorme legajo de regulaciones para la certificación, la cooperación policíaca, contra el blanqueo del dinero y, más recientemente contra el financiamiento del terrorismo. El

¹⁰ Rodrik señala que las fronteras, gracias a las cuales se marcan las jurisdicciones políticas y legales, marcan los límites de la soberanía y esta a su vez interfiere con los flujos económicos. Por un lado, la soberanía nacional interfiere con el cumplimiento efectivo de los contratos, por el otro, establece regímenes monetarios independientes que a su vez representan restricciones importantes al comercio. Rodrik, “Governance of Economic Globalization”, p. 348-349 & 351.

¹¹ Rodrik, “Governance of Economic Globalization”, p.354.

¹² Paul Hirst, “Democracy and Governance” en Jon Pierre ed., *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 13-15.

contenido mismo de la seguridad, la concepción de la seguridad hoy se discute menos y se diluye en cambio en el espejismo de vigorosas campañas y datos “duros” que pretenden atestiguar y certificar los logros de esta aproximación tecnocrática a la seguridad.

GOBERNANZA Y SEGURIDAD EN LAS AMÉRITAS

En las Américas dos acontecimientos cimbraron los cimientos del edificio construido, a lo largo de décadas en las Américas, para el objeto de la seguridad. Estos fueron: en primer lugar las crecientes externalidades de seguridad generadas por los procesos de integración regional. Y en segundo término al ascenso de nuevos temas y nuevas amenazas.

Si en algunos casos, como en Mercosur, la integración regional contribuyó a fortalecer las estructuras sub-regionales de seguridad, en la gran mayoría de los casos la integración económica complicó de manera importante la problemática de seguridad de las Américas. Es posible que en América del Norte, en los primeros años del TLC, se subestimara la importancia de las externalidades de la integración. Sin embargo el 11 de septiembre puso en evidencia la importancia de la seguridad para la viabilidad de la integración económica. Mientras que en el cono sur es probable que las crisis económica y financiera pudieran haber golpeado las estructuras locales de seguridad. Lo que es un hecho innegable es que el relieve la nueva cartografía de seguridad ha respondido en parte a la lógica y la dinámica de los acuerdos de integración regional.

El ascenso de las nuevas amenazas ha sacudido también la topografía de seguridad de la región. En los setenta, por ejemplo, la creciente importancia de los conflictos de índole interna ató a las repúblicas centroamericanas en un complejo (si bien imperfecto) de seguridad. A lo largo de una década las percepciones dominantes de seguridad giraron en torno a las externalidades de seguridad generadas por fuerzas internas a los estados.

Si bien la pacificación y la transición a la democracia permitió a las repúblicas centroamericanas sortear la crisis en el corto plazo, los países centroamericanos –como

¹³ Hirst, “Democracy and Government”, p. 26

muchos otros de la región—han visto aumentar su vulnerabilidad a la influencia de fuerzas y amenazas transnacionales.

La percepción y definición de amenazas es, desde luego, un tema importante, Pero quizás más importante es la relación, y la interacción práctica entre los viejos regímenes de seguridad y los nuevos esquemas con los que se busca hacer frente a las nuevas amenazas.

En muchas ocasiones los viejos regímenes de seguridad fueron montados sobre mecanismos y medidas de confianza mutua y, al cobrar fuerza la ola democratizadora, sobre la subordinación de los militares al poder civil. Es claro que condiciones económicas desfavorables han exacerbado las interdependencias de seguridad, pero también lo es que las respuestas militares a muchas de estas interdependencias y externalidades han socavado los cimientos de los esquemas de seguridad edificados sobre las dimensiones tradicionales de la seguridad.

La lógica de las respuestas que los estados en la región han desplegado para hacer frente a las nuevas amenazas y desafíos —drogas, crimen, terrorismo, migraciones—está en clara oposición a aquella que regula los esquemas tradicionales de seguridad. A medida que se perfila con mayor claridad un nuevo sistema de seguridad, liderado por Washington, que pone el énfasis en la institución armada y en la “guerra” contra las drogas, el crimen o el terrorismo, las bases de la vieja arquitectura de seguridad se debilitan. La propagación de la idea (claramente equivocada) de que la fuerza militar puede controlar e incluso derrotar a estas nuevas amenazas y puede, en consecuencia, producir mayor seguridad ha venido a cuestionar las nociones clásicas de seguridad que sostienen que la mitigación de las amenazas militares alivia la inseguridad. Los países de la región se han visto en muchos casos obligados a movilizar a sus ejércitos con el fin de declarar la guerra a un enemigo móvil, huidizo y volátil. Las consecuencias de estas decisiones no son aún ciertas pero parecen reforzar la idea de que la fuerza militar puede ofrecer una respuesta legítima a determinados problemas.