



SEGURIDAD EN LATINOAMÉRICA: UNA MIRADA CRÍTICA DESDE CHILE

John E. Griffiths ¹
CESIM

Resumen:

El Proceso de Consolidación del Estado (PCE) que puede definirse como el proceso en el cual un Estado se encuentra afianzando su institucionalidad y su estructura para poder generar un amplio consenso social, fuente de su poder, con la finalidad de poder llevar adelante sus objetivos más relevantes como un Estado-Nación, para satisfacer sus principales demandas en el desarrollo material y humano; bienestar; y seguridad de sus ciudadanos, es la pieza básica en el enfoque de este artículo, pues de su nivel de desarrollo se deriva la medida por la que los factores internos desestabilizadores pueden influir en la seguridad; un mayor nivel de PCE reduce dicho impacto. Sin embargo el diagnóstico del artículo es que a nivel regional el poder del estado según su PCE es demasiado débil como para controlar elementos internos como grupos narcotraficantes; el desafío por tanto de Latinoamérica es reforzar el aparato del estado para limitar el desafío a la seguridad que esta falta de control supone.

Palabras clave: PCE; instituciones; desarrollo; seguridad.

Title in English: “ Security in Latin America: a critical point of view from Chile ”

Abstract:

State's Consolidation Process (PCE in Spanish) can be defined as the process in which the State strengthens its structure and its institutions in order to generate a broad social consensus, with the goal of implementing its most relevant objectives as a State-Nation. The main point of this article is that the State has to satisfy the main demands for material and human development, welfare and security of its citizen. As from the level of development of PCE, it can be assessed how possible destabilizing internal factors can impact on security; a bigger level of PCE reduces such impact. Nevertheless the conclusions of this article emphasize that the level of PCE in the region is too weak as to ensure control of internal agents such as drug traffickers; the challenge therefore for Latin America is to reinforce the State's apparatus to limit the security threat that the existing lack of control implies.

Keywords: SCP; institutions; development; security.

Copyright © UNISCI, 2008.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ John E. Griffiths Spielman es Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile y Dr. en Estudios Americanos. Actualmente desempeña labores como Jefe del Departamento de Planificación y Estudios del Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile (CESIM).



Introducción

Referirse a la seguridad en Latinoamérica, no es una tarea fácil, toda vez que la noción continúa siendo un término discutido, contencioso y en plena evolución, en función a las diversas asimetrías regionales, realidades geoestratégicas y respectivos “*procesos de consolidación de Estado*”, que al ser incipientes definen escenarios de seguridad caracterizados en mayor medida por amenazas internas que externas.

De allí que, el objetivo principal del presente artículo será abordar la respectiva conceptualización, principalmente desde la perspectiva del proceso de consolidación de Estado (PCE), para determinar el impacto que dicho proceso tiene en el escenario de seguridad nacional y regional. A modo de hipótesis me permito señalar que “*a menor grado de desarrollo del PCE, mayor impacto poseen los factores internos de un Estado en la configuración de sus respectivas nociones de seguridad; contrariamente, a mayor grado de desarrollo del PCE, los factores externos y transnacionales son los que en mayor medida definen la forma en que la seguridad de un Estado es percibida.*” Finalmente, intentaré definir una conceptualización – a modo de propuesta- para la región y los desafíos de seguridad del hemisferio que se ha de afrontar.

En consecuencia el orden de la presente presentación estará dado en primer término por la precisión de lo que entenderemos por PCE, para luego aplicar dicho concepto a los Estados de la región y visualizar si la hipótesis planteada tiene sentido. Para concluir se propondrá una forma de entender y visualizar la seguridad en Latinoamérica, junto a algunas consideraciones finales.

1. Proceso de Consolidación de Estado. (PCE).

Antes de definir lo que entenderemos por PCE se hace necesario, establecer la noción de Estado, útil para el presente trabajo. Por Estado moderno encontramos la definición de John A. Hall y John G. Ikenberry², quienes basándose en los clásicos ya señalados, lo definen como:

Un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción... Un conjunto de instituciones localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a su sociedad... Y la instancia que monopoliza el establecimiento de reglas en el interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos.

Charles Tilly³, por su parte define al Estado moderno, en los siguientes términos:

Una organización que controla la población ocupando un territorio definido es un Estado en tanto (1) Se diferencia de otras organizaciones actuando en el mismo territorio; (2) es autónoma; (3) es centralizada; y (4) sus divisiones están normalmente coordinadas entre ellas.

² Hall, John; Ikenberry, John G. (1989): *The State*. Minneapolis. University of Minnesota Press, p. 1-2.

³ Charles, Tilly (1975): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press, p. 70.



Por otra parte, Oszlak⁴, en su artículo “La formación histórica del Estado en Latinoamérica,” define el Estado como:

Una relación social, un medio político a través del cual un sistema de dominación social es articulado... Su manifestación concreta es un grupo interdependiente de instituciones que forman el aparato en el cual el poder y recursos, de esa dominación política, se concentran.

Esta definición de Oszlak supone, por una parte, un conjunto de valores sobre los cuales se articula esta dominación social y por otra el conjunto de instituciones que le dan forma. Es decir, existe un elemento subjetivo que implica valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad, que por lo general debiera formar una identidad colectiva. En otras palabras, una comunidad imaginada, a juicio de Anderson⁵. Por otra parte, existe un elemento objetivo, expresado en la formación de instituciones. Debemos suponer que la formación de un Estado involucra ambos procesos, sin que éstos necesariamente sean procesos simultáneos.

No obstante, Oszlak⁶ profundiza la definición citando una serie de atributos que el Estado debe poseer. Son los siguientes:

- Capacidad para externalizar su poder⁷.
- Capacidad para institucionalizar su autoridad⁸.
- Capacidad para diferenciar su control⁹.
- Capacidad para internalizar una identidad colectiva¹⁰.

En su texto, concluye que en el caso particular de Latinoamérica, la formación del Estado en sus inicios, se caracterizó por lo siguientes fenómenos¹¹:

⁴ Oscar, Oszlak (1981): “The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study”. *Latin American Research Review*. University of Texas, vol. 16, nº 2, p. 5.

⁵ Ver Anderson Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, New York. 1991. En esta obra, el autor destaca que la mera posibilidad de imaginar a la Nación sólo surgió en la historia cuando tres concepciones culturales perdieron su control axiomático sobre las mentes de los hombres. Dichos elementos son la lengua escrita, la creencia de que la sociedad estaba naturalmente organizada alrededor y bajo centros elevados y finalmente la concepción de la temporalidad. A lo anterior, se suma la afirmación que lo que hizo imaginables las comunidades nuevas era una interacción semifortuita pero explosiva, entre un sistema de producción y de relaciones productivas (capitalismo), una tecnología de las comunicaciones (la imprenta) y la fatalidad de la diversidad lingüística humana.

⁶ Oszlak, *op. cit.*, p. 7, cita a Philipe, Schmitter; Coatsworth, John H.; Przeworski, Joanne Fox (1977): *Historical Perspective on the State, Civil Society, and the Economy in Latin America*. Chicago, University of Chicago.

⁷ *Ibid.* Entendido como el reconocimiento a una entidad soberana, dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad está garantizada por entidades similares ya en existencia.

⁸ *Ibid.* Implica la imposición de una estructura de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios de coerción ya organizados.

⁹ *Ibid.* Considera la emergencia de instituciones públicas diferenciadas que son relativamente autónomas con respecto a la sociedad civil y deben poseer: una capacidad reconocida para extraer recursos de la sociedad, un cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y una cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades.

¹⁰ *Ibid.*, p. 8. Consiste en la habilidad del Estado para generar símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y cohesión social, componentes imaginarios de la nacionalidad que aseguran el apoyo ideológico al sistema de dominación.

¹¹ *Ibid.*, p. 17.



- La mayor parte de los movimientos de emancipación fueron municipales en su carácter, es decir limitado a las localidades en la cual las nuevas autoridades residían.
- El débil aparato estatal se formó con un pequeño número de instituciones jurídicas y administrativas, con una integración territorial limitada por las precarias comunicaciones internas.
- En suma, la existencia del Estado estuvo basada en sólo uno de los atributos mencionados anteriormente, el reconocimiento externo de su soberanía política.

Dicha caracterización, continúa siendo hoy en día el principal rasgo y desafío para muchos Estados de la región, distinguidos por una falta de soberanía efectiva en su territorio, es decir la acción del Estado no llega efectivamente a la totalidad de su espacio y ciudadanos. Las principales instituciones de un Estado continúan siendo débiles, caracterizadas por una seria ingobernabilidad, falta de mecanismos de control, rendición de cuentas y equilibrios de poder.

Finalmente, Oszlak aporta una propuesta mediante la cual la efectividad de un Estado y de su sistema de poder depende fundamentalmente de lo siguiente:

Grado de articulación entre el interés rural y el urbano, los cuales están relacionados con las condiciones existentes para la integración económica del territorio.

De esta forma, si aplicamos los conceptos anteriormente citados a los Estados de la región, podemos señalar que estos no han podido consolidar los atributos principales que definen a un Estado moderno.

Ahora bien, por proceso de consolidación de Estado entenderemos el nivel de desarrollo de un Estado respecto del funcionamiento efectivo de sus principales instituciones democráticas y del nivel de respaldo que dichas instituciones tienen en la ciudadanía. Por una parte, comprende la autoridad estatal para imponer normas a sus ciudadanos y, por otra, la clara conciencia de estos por acatarlas sintiéndose parte de una comunidad nacional agrupada en torno a un Estado.

En otras palabras, por “consolidación de un Estado” concebiremos el proceso en el cual un Estado se encuentra afianzando su institucionalidad y su estructura para poder generar un amplio consenso social, fuente de su poder, con la finalidad de poder llevar adelante sus objetivos más relevantes como un Estado-Nación, para satisfacer sus principales demandas en el desarrollo material y humano; bienestar; y seguridad de sus ciudadanos.

Consecuentemente, un Estado con un proceso de consolidación avanzado tendría en consecuencia un sistema estatal con pleno equilibrio de poderes, en que cada órgano estatal desarrolla sus funciones profesionales propias con pleno respaldo de su ciudadanía y en el cual las crisis internas y externas son abordadas en su direccionamiento y solución por la acción reguladora de las autoridades políticas, democráticamente electas¹². Como resultado de

¹² Francis Fukuyama distingue en la capacidad estatal dos actividades: “la amplitud de la acción estatal” de la “fortaleza” de dicha acción. Ello lo lleva a configurar cuatro cuadrantes de acuerdo al nivel de amplitud versus nivel de fortaleza. De esta forma, el mejor cuadrante de la capacidad estatal está representado por el de menor amplitud de la acción estatal, pero con un alto grado de fortaleza como la capacidad institucional. Se asume que lo ideal no es un Estado omnipotente ni dominando el conjunto de actividades, sino un Estado regulador, que beneficia y coordina la actividad de su sociedad. En general, Latinoamérica se caracteriza por poseer una vasta amplitud estatal con una baja fortaleza de sus instituciones. Ver : Francis, Fukuyama. “The Imperative of State



ello, el nivel de satisfacción de las demandas más urgentes de la sociedad, el desarrollo, bienestar y seguridad es alto.

2. Análisis del Proceso de Consolidación y los escenarios de seguridad locales.

Habiendo definido conceptualmente que entenderemos por proceso de consolidación de Estado, pasamos a revisar si la región se encuentra en un buen grado de desarrollo y consolidación del concepto. Importante es mencionar la inexistencia -a la fecha- de una metodología que pueda establecer el grado de desarrollo del “Proceso de Consolidación de Estado”. Uno de los principales factores a considerar es la falta de datos en las diversas variables, como el nivel de institucionalidad, la corrupción, voz y rendición de cuentas entre otros factores. Sin embargo, con la finalidad de aproximarnos a una estimación de dicho proceso utilizaremos los siguientes indicadores internacionales disponibles.

- Índice de desarrollo humano¹³. (IDH) “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.
- Índice de libertad en el mundo¹⁴. “Freedom House”.
- Índice de gobernabilidad¹⁵. “Banco Mundial”.

Building”. *Journal of Democracy*. vol. 15, nº 2. (April 2004), pp. 17-31. Lo anterior fue ratificado por Francis Fukuyama en entrevista con el autor el 23 agosto 2007.

¹³ Este índice ha sido elaborado, desde 1990, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su finalidad es medir y valorar la multidimensionalidad del desarrollo humano, basado en tres indicadores. Estos son la longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; el nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrículas combinadas, primaria, secundaria y terciaria; junto al nivel de vida, medido por el PIB real per cápita en dólares. Su resultado se expresa en un valor entre 0 y 1, correspondiendo el 0 al menor grado de desarrollo y el 1 a la expresión más alta de desarrollo. Como consecuencia de esta categorización, los Estados se clasifican de acuerdo a las siguientes categorías: índice de desarrollo humano alto, medio o bajo.

¹⁴ Este informe elaborado por el instituto estadounidense “Freedom House”, establece el grado de libertad y democracia imperante en los diferentes Estados, del sistema internacional. La metodología a emplear considera dos tipos de variables: los derechos políticos (Political Rights PR) y las libertades civiles (Civil liberties CL). Se mueve de un rango de 1 a 7, siendo el 1 el rango de mayor libertad y el 7 la expresión de ausencia de libertad. La valoración da lugar al establecimiento de tres categorías o grupos de países, de acuerdo a lo siguiente: países libres, parcialmente libres y países no libres.

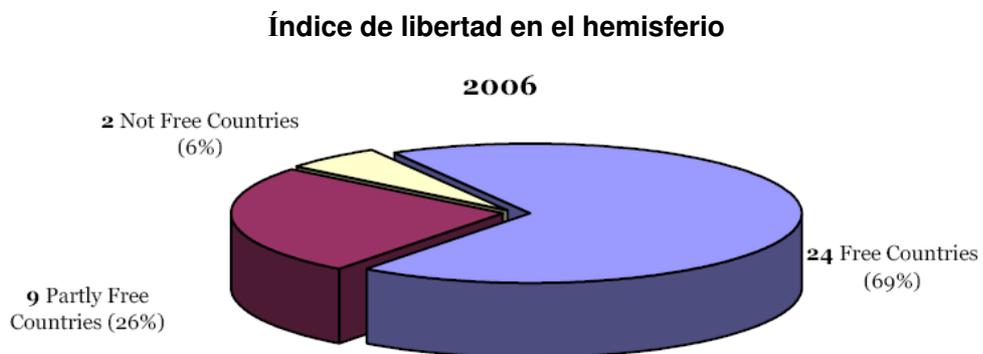
¹⁵ Este índice, elaborado por el Banco Mundial desde 1996, determina el grado de gobernabilidad de los Estados, mediante la valorización de seis variables. A la fecha abarca 213 países y territorios, desde 1996 a 2005. Las variables consideradas en la medición del nivel de gobernabilidad son las siguientes: Voz y rendición de cuentas (Voice and accountability); Estabilidad política y ausencia de violencia (Political Stability and Lack of Violence); Efectividad gubernamental (Government Effectiveness); Calidad regulatoria (Regulatory Quality); Estado de derecho (Rule of Law); Control de corrupción (Control of corruption). Las variables anteriormente mencionadas se miden en valores que oscilan entre 2,5 y + 2,5 puntos. Son extraídas de más de 31 bases de datos por más de 25 diferentes organizaciones internacionales. Esta información, está basada en informaciones y percepciones, junto al importante antecedente, de presentar un margen de error para cada medición. Ello hace que este índice, constituya un buen instrumento para la medición de la gobernabilidad.



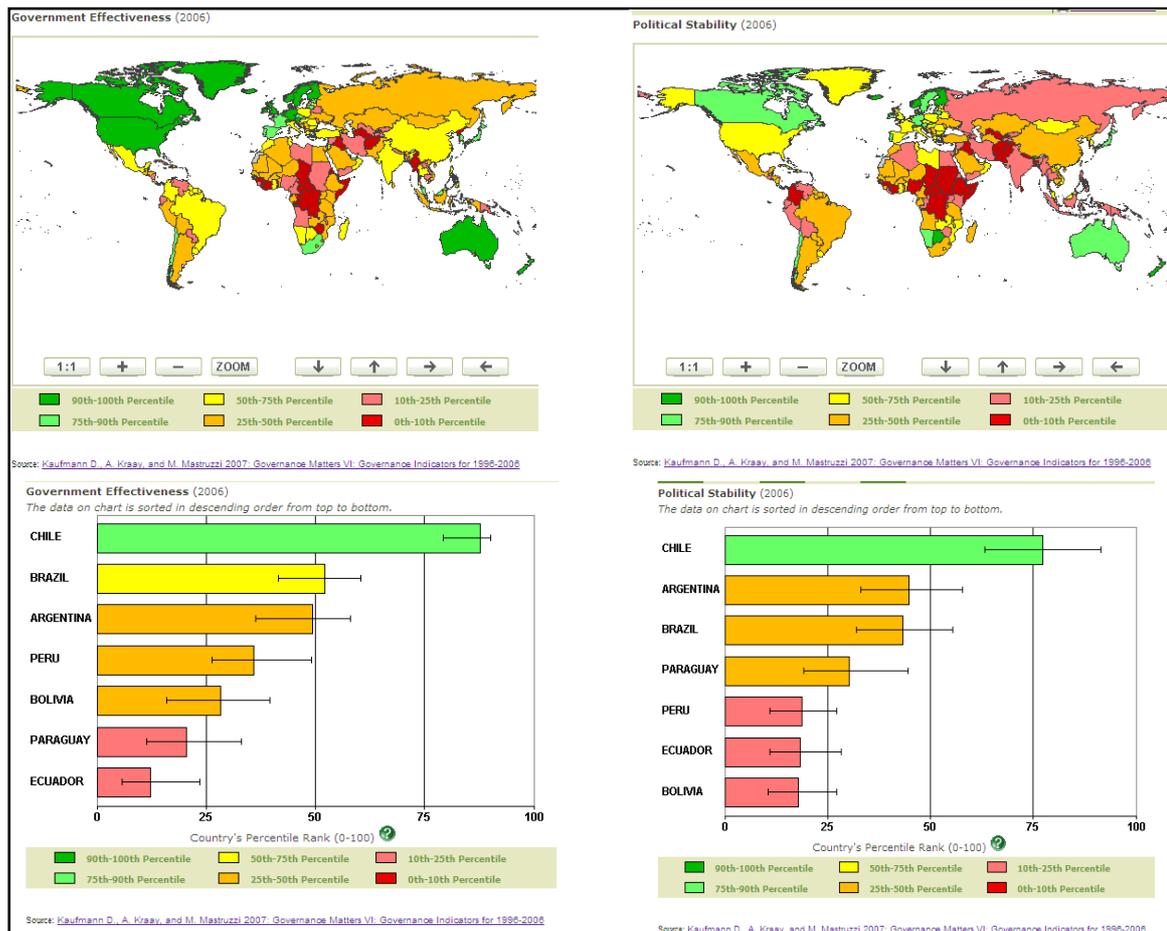
Si consideramos el Índice de Desarrollo Humano (IDH), este nos indica que la mayoría de los países de la región, se encuentra en la categoría de un IDH medio.

Los 10 IDH más altos				Los 10 IDH más bajos			
Posición	Cambio comparado a Dato de 2005 (publicado en 2007)	Pais	IDH en 2005 (publicado en 2007)	Posición	Cambio comparado a Dato de 2005 (publicado en 2007)	Pais	IDH en 2005 (publicado en 2007)
IDH Alto				IDH Medio			
1	= (0)	Canada	↑ 0.961	1	= (0)	Haiti	↑ 0.529
2	= (0)	Estados Unidos	↑ 0.951	2	= (0)	Guatemala	↑ 0.689
3	= (0)	Barbados	↑ 0.892	3	↓ (1)	Bolivia	↑ 0.695
4	= (0)	Argentina	↑ 0.869	4	↑ (1)	Honduras	↑ 0.700
5	= (0)	Chile	↑ 0.867	5	= (0)	Nicaragua	↑ 0.710
6	= (0)	Uruguay	↑ 0.852	6	↓ (2)	El Salvador	↑ 0.735
7	= (0)	Costa Rica	↑ 0.846	7	↑ (1)	Jamaica	↑ 0.736
8	↑ (2)	Bahamas	↑ 0.845	8	↑ (1)	Guyana	↑ 0.750
9	↓ (1)	Cuba	↑ 0.838	9	↓ (2)	Paraguay	↓ 0.755
10	↑ (1)	México	↑ 0.829	10	↓ (2)	San Vicente y las Granadinas	↑ 0.761

Por su parte el índice de libertad en el mundo establece la siguiente situación, para los estados del hemisferio:



Finalmente el índice de gobernabilidad, sólo para la efectividad gubernamental y la estabilidad política, nos presenta la siguiente situación para la región:



En síntesis, si revisamos los diversos indicadores internacionales encontraremos que la región no presenta índices que den cuenta de un buen grado de institucionalidad, gobernabilidad, ley y orden que permitan expresar que la región se encuentra en un buen nivel de su proceso de consolidación de Estado. De aquí que, entre otros fenómenos, se recurra al empleo de la fuerza militar para afrontar amenazas a la seguridad pública.

Por otra parte, los principales problemas de seguridad que enfrenta la región, y que se relacionan principalmente con altos niveles de criminalidad¹⁶ y narcotráfico, incapacidad de ejercer un efectivo control territorial, fronteras con alta porosidad en donde las organizaciones delictivas encuentran facilidades para su actividad, al ser contrastados con el nivel de institucionalidad y gobernabilidad adecuados para enfrentar los desafíos de seguridad, nos aparece una brecha de inseguridad que representa una gran vulnerabilidad de Latinoamérica para hacer frente a las actuales amenazas. En otras palabras, al ser incipiente el PCE, el escenario de seguridad de la región se puede caracterizar por una interacción en la cual tenemos al crimen organizado en sus diversas modalidades versus el Estado desorganizado,

¹⁶ Latinoamérica presenta los mayores índices de criminalidad a nivel mundial. La Organización Mundial de Salud ha estimado que 10 crímenes cada 100.000 hab., es una situación catalogada como de emergencia, pues bien, el promedio de criminalidad en la región, los últimos años, es de 27,5 crímenes cada 100.000 hab. Ver Richard, Narich. "Tradicional and Non traditional Security Issues in Latin America." Geneva, Geneva Centre for Security Policy, en www.ciaonet.org/wps/nar01. Griffiths, John. "Los Conflictos Armados No Convencionales en la Región y su Gestión Político-Estratégica: Actuales Desafíos para la Conducción Estratégica y el Escenario de Seguridad Actual", en Contreras, Arturo; Demarest Geoffrey; Gaete, José (2006): *Globalización, Fenómenos Transnacionales y Seguridad Hemisférica*. Santiago, Chile, IGM, pp. 313-337.



tratando de afianzar su proceso mientras al mismo tiempo debe tratar de neutralizar los principales retos de seguridad, que requieren de un Estado sólido y de una región consolidada, para articular medidas cooperativas ante retos de naturaleza transnacional.

3. Proposición de una nueva conceptualización de la seguridad.

Para efectuar el análisis y proposición de una nueva noción de seguridad¹⁷ en el contexto de un Estado moderno, asumiremos un conjunto de premisas básicas que validarán la propuesta.

Una primera premisa básica, presupone la existencia de un Estado moderno con un proceso de consolidación de Estado nacional maduro. Es decir un Estado con un buen nivel de gobernabilidad, institucionalidad, equilibrio de poderes, rendición de cuentas y unidad nacional. En síntesis, un Estado con un aceptable nivel de desarrollo, seguridad y bienestar. Lo anterior, en función de estimarse que la condición seguridad es el resultado de una empresa de carácter colectivo tanto de las principales instituciones como grupos sociales al interior del Estado.

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

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

Una cuarta premisa básica, es asumir que en el funcionamiento de un Estado–Nación existen fenómenos que afectarán el logro o la consecución de sus objetivos nacionales. De allí que debemos analizar dichos fenómenos de acuerdo con su naturaleza. Existirán entonces fenómenos de diversa naturaleza que impactarán el escenario de seguridad en su modalidad de amenaza y/o riesgo¹⁸. Algunos de ellos serán de naturaleza militar e impactarán al ámbito de la seguridad en lo general y en lo particular al de la defensa nacional. Otros sin embargo,

¹⁷ Se estima que la actual noción de seguridad hemisférica consensuada en México, el año 2003, que establece que la seguridad es un concepto multidimensional, afectado por factores, políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, es tan amplia que no favorece ni contribuye a la formulación de efectivas políticas que beneficien los respectivos ámbitos de la seguridad, el desarrollo y el bienestar de la población, en la permanente búsqueda del bien común general. Al contrario, se da el fenómeno que Buzan; Waever denominan, securitización de los fenómenos. Ver Barry Buzan; Ole, Waever; de Wilde, Jaap. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publication.

¹⁸ Cuando existe la capacidad de causar daño unido a la voluntad política de hacerlo hablaremos de amenaza, sin embargo, cuando sólo el fenómeno posea sólo la capacidad, o bien sólo la voluntad política se denominará riesgo.



serán de naturaleza no militar afectando el ámbito del desarrollo o el bienestar general e individual. De allí que sea necesario clasificarlos convenientemente con el objeto de definir a que función del Estado afectan. Lo anterior se estima trascendental para la efectiva formulación de políticas de gobierno.

Una quinta premisa básica está relacionada con que el actual sistema internacional no se encuentra a la fecha preparado o en condiciones de soslayar la constatación o pervivencia de las rivalidades, auge, caída o desequilibrio entre los Estados, una de las preocupaciones fundamentales de la seguridad, como causas de conflicto armado, en el actual orden internacional.

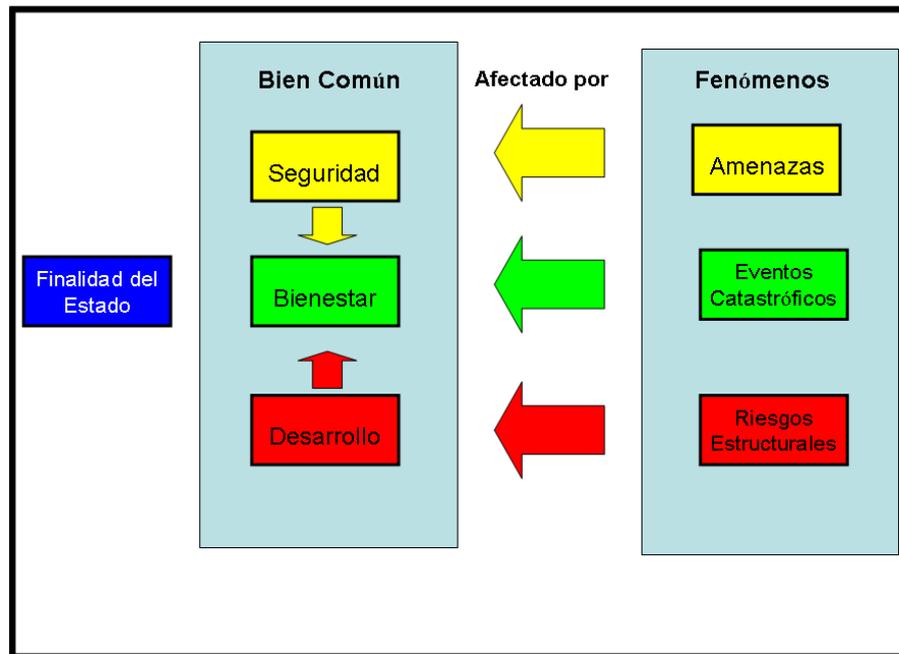
Consecuentemente se propone la siguiente clasificación¹⁹:

- Amenazas de naturaleza militar: Considerar dentro de esta clasificación a todos aquellos fenómenos de naturaleza militar que afecten los intereses de un Estado. En otras palabras, todas las acciones posibles de expresarse en un conflicto armado, entre dos Estados. Lo anterior, lamentablemente, aún constituye una posibilidad en el actual escenario de seguridad latinoamericano.
- Amenazas de naturaleza no militar: Considerar principalmente a todos los fenómenos de naturaleza violenta y a veces de carácter transnacional, desencadenados con una intencionalidad definida, para producir daño físico a la persona humana. Involucra complementariamente también a todos los delitos tipificados tanto en la legislación interna de un país, como en la legislación internacional. Se encuentran dentro de esta clasificación, entre otros fenómenos, el terrorismo, tráfico de drogas, organizaciones criminales, tráfico de armas de destrucción masiva, etc.
- Riesgos estructurales: Son aquellos fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de la persona humana, sin que necesariamente y directamente involucren un riesgo a la seguridad física de la persona humana. Se encuentran dentro de esta clasificación, entre otros factores: la pobreza, inestabilidad económica, desigualdad económica, corrupción, etc. Los riesgos, muchas veces, crean las condiciones necesarias para posibilitar y favorecer la eclosión de amenazas de naturaleza no militar. De allí que, muchas veces la pobreza, exclusión, desigualdad económica y corrupción establezcan las condiciones necesarias para el surgimiento de organizaciones delictivas o criminales. Sin embargo, sí es importante destacar que los riesgos estructurales *per se* no constituyen una amenaza a la seguridad, sino que son un factor que debe preocupar principalmente a las políticas de desarrollo de un Estado-Nación.
- Eventos catastróficos: En esta clasificación consideraremos dos tipos de eventos. Los primeros, generados principalmente por la acción de la naturaleza, difíciles de predecir, y con resultado de pérdida de vidas humanas, denominados eventos catastróficos naturales. En este tipo de eventos se consideran los desastres naturales, como terremotos, tsunamis, explosiones volcánicas, etc. El segundo tipo, son aquellos eventos catastróficos generados por la acción del hombre y que provocan pérdidas de vidas humanas, denominados eventos catastróficos humanos. En esta clasificación encontramos, entre otros fenómenos, a toda epidemia transmitida por el hombre y que

¹⁹ Ver John S., Griffiths (2008): *Evolución de las nociones de seguridad y defensa nacional en el continente americano: Análisis de los casos de los EE.UU. de A., Perú y Chile*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Chile.

resulta en la pérdida de vidas humanas tales como el SIDA, y todo tipo de enfermedad infecto contagiosa. O bien, desastres catastróficos provocados por la acción humana, que involucren el riesgo de vidas como explosiones químicas, derrame de sustancias peligrosas, propagación de radioactividad, etc.

Se adjunta cuadro explicativo con explicación de los fenómenos y el ámbito que cada uno de ellos afecta:



Cuadro fenómenos y ámbito afectado

En consecuencia, los diferentes fenómenos aún cuando estén íntimamente relacionados, poseen una naturaleza distinta que debe ser tomada en cuenta al momento de disponer el empleo de los medios estatales para su neutralización o superación. En dicho contexto, la seguridad en tanto condición y función política del Estado, aborda el conjunto de las amenazas de naturaleza militar y no militar que puedan afectar a dicho Estado, en tanto éstas sean en esencia violentas²⁰ por su naturaleza, exista una intencionalidad humana detrás de su accionar e implique la pérdida de vidas humanas. Es decir, cuando se exprese la trilogía; *violencia, intencionalidad y fatalidad* con alguna finalidad política.

La defensa nacional por su parte, en tanto función político–estratégica y estratégica, parte indisoluble de la función seguridad, se encarga de enfrentar las amenazas de naturaleza militar y de generar a través de la participación en Operaciones de Paz, estabilidad y paz internacional. Existe entre ambos conceptos una relación de subordinación, interdependencia

²⁰ Violencia definida, de acuerdo a John Keane, como “*el acto de ejercer fuerza física en contra de otra persona, especialmente cuando da como resultado la muerte o el daño físico*”. De allí que se sostenga que ella se expresa por razones de intencionalidad humana. En consecuencia, la violencia comprende, en este estudio y propuesta, las manifestaciones de violencia política y violencia individual. Ver Keane, John (1996): *Reflections on Violence*. Londres. Editorial Verso, p. 66. No se comparte la propuesta de Johan Galtung sobre “violencia estructural” por considerarse que ello es factor de desarrollo y no de seguridad. Ver Johan, Galtung (1975): *Peace: Research, Education, Action*. Copenhague. Ejlers Forlag.



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

La seguridad es una condición que permite lograr el normal funcionamiento de las actividades de un Estado respecto de sus principales misiones, dentro de las cuales se encuentra el desarrollo nacional y el bienestar de la persona humana, para asegurar el logro del bien común nacional. Dicha condición se refiere a todo fenómeno violento, con una intencionalidad definida, provocado por amenazas de naturaleza militar y no militar que afecten el normal desenvolvimiento de las actividades de un Estado, a través del riesgo o daño físico a la integridad personal de la población. La seguridad tiene un ámbito objetivo, dado por todos los medios humanos y materiales a disposición de un Estado, para lograr óptimos niveles de seguridad, ya que nunca podrá ser absoluta. Pero al mismo tiempo posee un ámbito subjetivo, que está dado por la percepción de la condición de seguridad, por parte de los ciudadanos integrantes de un Estado.

En consecuencia, el referente de la seguridad es el Estado y a través de este la persona, para evitar que la violencia armada afecte a la población en cualquiera de sus dimensiones. Se hace presente que el referente es el Estado, ya que es este organismo el encargado de brindar el bien seguridad en su dimensión interna y externa. Centrar el referente en la persona humana conlleva el riesgo de confundir la noción de seguridad con los derechos humanos e individuales de todo ciudadano. Más aún cuando el tema de la seguridad humana, como concepto teórico, aún se encuentra tratando de ser definida y connotada en su significado y alcances.²¹ En otras palabras la comunidad académica aún no tiene una definición precisa del significado, alcances y connotación del término seguridad humana. Ello no significa reconocer que existen diversas aproximaciones, pero estamos lejos de lograr un claro entendimiento de esta noción.

Por otra parte, para brindar el bien seguridad aún es prioritario que algún tipo de organización política lo centralice, coordine y lo haga efectivo. De allí que, a juicio de este autor es desde la perspectiva del Estado que la seguridad, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva, puede como condición ser proyectada a toda la comunidad incluyendo las demandas de la seguridad humana, para de esta forma ser más efectivos a la hora de afrontar los desafíos de seguridad del presente siglo. Más aún, en el actual escenario de seguridad internacional los verdaderos suministradores de la seguridad siguen siendo los Estados, ya sea a través de su propio accionar o bien a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, o bien a través de su actuación en el contexto de las diferentes organizaciones internacionales. Ello no significa que no se reconozca el papel de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, pero se estima que estos actores internacionales, por importantes que sean, tienen un papel más complementario cuando se las compara con las capacidades del Estado y su actividad internacional.

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

²¹ Ver Paris, Roland. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*. vol. 26. n° 2. 2001. Pág. 87-102. Ewan, Pauline: "Deepening the Human Security Debate: Beyond the Politics of Conceptual Clarification", *Politics*, Oxford University Press, vol. 27, n° 3, (August 2007) pp. 182-189.



4. Consideraciones finales.

Se estima que en el actual escenario de seguridad regional, el principal desafío lo constituye la debilidad del aparato estatal para afrontar los fenómenos desatados por las fuerzas de la globalización, que principalmente se relacionan con las organizaciones criminales, de narcotráfico, terrorismo etc. A ello se suma las dificultades del Estado para asegurar una “soberanía efectiva” en su territorio. Se debe considerar que precisamente los grupos criminales aprovecharán cada debilidad para ocupar áreas o zonas geográficas en donde el Estado no tenga presencia.

Se estima que existe una clara relación entre el respectivo PCE de un determinado país y la forma en que utiliza los medios puestos a disposición del Estado, para lidiar con fenómenos ligados al ámbito de la seguridad. En otras palabras, mientras más débil e incipiente es el PCE, mayores preocupaciones internas produce, en las cuales se recurre normalmente a misiones amplias para las Fuerzas Armadas. Es posible entender dicho fenómeno, pero el verdadero desafío está en crear y fortalecer la institucionalidad, robusteciendo de paso el respectivo PCE.

Se estima que es esencial distinguir los fenómenos de acuerdo a su naturaleza, encuadrando a las amenazas violentas, intencionales y que provocan mortalidad en el ámbito de la seguridad. De esta forma el concepto se amplía y se profundiza en su significado. Más importante aún nos permite distinguir y orientar la formulación de políticas hacia la seguridad, desarrollo y bienestar de la comunidad nacional, sin militarizar o privilegiar el uso de la fuerza en aquellas en que el énfasis de su neutralización no está dada en acciones violentas, sino en factores sociales, económicos, catastróficos etc. Lo anterior nos permitirá una mejor comprensión de los desafíos de seguridad que enfrentan nuestros Estados de la región mientras se esfuerzan por fortalecer su PCE y al mismo tiempo deben lidiar con las nuevas fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización.

En síntesis, el verdadero desafío de seguridad en Latinoamérica está dado por fortalecer la capacidad del Estado, para lidiar con la eclosión de nuevas amenazas que ponen a prueba dicha fortaleza. En otras palabras, mejorar el proceso de consolidación de Estado, se transforma en un imperativo, para privilegiar el desarrollo y consolidación de las principales instituciones que deben hacer frente al delito, tanto en su fase de prevención como de represión. En ese contexto, se debe prever una estrategia que integre los diversos ámbitos de un Estado en un proceso Inter.-agencial efectivo, para que exista sinergia entre ellos. Desde la perspectiva de la seguridad interesa fortalecer la interacción y coordinación de todos los organismos responsables de ella, entre otros, definir dónde la seguridad y la defensa se superponen, para redefinir misiones que hagan más efectiva la acción estatal de brindar seguridad a sus ciudadanos.