

**PROYECTO "HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD  
PARA LA DEMOCRACIA"**

---

**CONCEPTO Y AGENDA DE SEGURIDAD**

**Grupo de Trabajo:** No. 2 Concepto y Agenda de Seguridad.

**Tipo de Documento:** Documento Final

**Fecha de Entrega:** 25 de septiembre del 2001

**Fecha de Aprobación:** Aprobado en el Grupo de Trabajo y en Reunión Plenaria de fecha 16 de noviembre del 2001. Finalmente a solicitud de la Plenaria se le hicieron pequeños arreglos en una reunión final que sostuvo el grupo con fecha 30 de noviembre del 2001.

## **CONTENIDO**

### **I. Introducción**

### **II. Marco Analítico**

1. Evolución del Concepto de Seguridad
2. Estado y Seguridad
3. Intereses Nacionales y Proyecto de Nación
4. De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática
5. Seguridad Democrática

### **III. Construcción del Concepto de Seguridad**

### **IV. Elementos para definir la Agenda de Seguridad**

## CONCEPTO DE SEGURIDAD

En una primera acepción, seguridad es la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural.

El término Seguridad Democrática indica la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que promueve el Estado, y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar. El término políticas de seguridad se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

Ubicados en este marco conceptual, *seguridad preventiva* es la condición que se genera por la capacidad del Estado de promover condiciones de bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que la afectan y que limitan el bienestar general; *seguridad reactiva*<sup>1</sup> es la condición que se genera por la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad.

*La seguridad preventiva* sería aquel aspecto del desarrollo que atiende situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones; *la seguridad reactiva* procura contrarrestar todos aquellos riesgos o amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad de las políticas de desarrollo del Estado para generar condiciones de bienestar.

Una condición de *seguridad reactiva* está dada por las amenazas que se ciernen sobre las condiciones de bienestar de la población. Consecuentemente, la acción del Estado debería orientarse a identificar las relaciones negativas -riesgos y amenazas- que actúan contra las vulnerabilidades existentes, y definir medidas para contrarrestarlas. En este caso, la política estatal de seguridad sería distinta de la política de desarrollo,

---

<sup>1</sup> El término “*reactiva*” se refiere, única y exclusivamente, al carácter de respuesta frente a una amenaza concreta, y no posee ninguna otra connotación.

en la medida en que no atiende la generación de condiciones de bienestar, sino a la contención de riesgos o amenazas a éste.

En referencia a la seguridad reactiva, es conveniente tener en cuenta que lo que califica la existencia de una situación de seguridad o inseguridad, es la presencia o ausencia de una política efectiva destinada a contener o detener riesgos y amenazas. Una condición de seguridad se da cuando la existencia de riesgos o amenazas al bienestar son establecidas, neutralizadas o contrarrestadas mediante la acción de las políticas del Estado en materia de seguridad. Al contrario, una condición de inseguridad destaca la existencia de riesgos o amenazas contra los que no se dispone de medidas efectivas para contrarrestarlos.

Será indispensable aceptar que no todo interés nacional involucra problemas de seguridad; será necesario tener muy clara la distinción entre la problemática del desarrollo -seguridad preventiva-, la de la *seguridad reactiva*, y los intereses de la Nación en ambos ámbitos. Es de los intereses nacionales de seguridad de donde se derivan las políticas de seguridad definidas por las autoridades estatales, como estrategia para dar respuesta específica a las amenazas que se incluyen en la agenda de seguridad.

*El bien a defender* por la acción de seguridad del Estado, define políticamente a la propia comunidad, ya que las políticas de seguridad deben responder a la seguridad de la persona humana, de la sociedad como colectivo social, y de las instituciones políticas que expresan las bases del pacto constitutivo de la comunidad política, siendo inadmisible que el interés de uno pueda desarrollarse en contraposición del interés del otro.

## I. Introducción

1. La importancia del debate actual, particularmente en Guatemala, respecto al concepto de seguridad y a las agendas de seguridad, se centra en la reformulación teórica que están experimentando en diferentes latitudes y ámbitos de especialización ambos conceptos, en especial por la naturaleza de la etapa de consolidación democrática que se procura concluir.

El paradigma convencional respecto a la seguridad nacional se está modificando, producto de numerosos factores como el fin de la Guerra Fría, la globalización, el desarrollo tecnológico, el avance de la telefoto-informática y la emergencia de amenazas no tradicionales. Siendo el concepto de seguridad el referente teórico que nutre la Agenda de Seguridad de un Estado, al modificarse el primero, el segundo lo hará necesariamente.

La discusión en torno a la seguridad, tanto como referente conceptual como su aplicación práctica en una Agenda de Seguridad, se convierte entonces en una tarea impostergable, no sólo por las implicaciones respecto a la definición de un concepto que pueda a su vez sustentar una política de seguridad del Estado, sino por la oportunidad de abrir la discusión a nuevos sectores y actores de la sociedad.

En este sentido, se considera que este debate se vuelve sustantivo y significativo en la medida en que se logre aportar elementos consensuados para profundizar en la temática y, a la vez, se desarrolle insumos útiles para el universo discursivo en torno a la seguridad, no sólo en el marco de este Proyecto sino para todos aquellos ámbitos en donde estas categorías analíticas se encuentran en abierta reformulación.

2. Se puntuiza específicamente las razones del por qué esta reformulación posee una relevancia significativa:

- Debatir con la sociedad civil el concepto, la agenda y la política de seguridad, implica en Guatemala un ejercicio de iniciación que puede lograr desmitificar la temática de seguridad del Estado, comprometer a los distintos sectores civiles, militares, políticos, académicos, entre otros, con un marco común de objetivos y metas, y contribuir a legitimar la acción de seguridad del Estado democrático de derecho. Para ello además de la plataforma de investigación y diálogo al cual convoca el Proyecto, se requiere un esfuerzo

a mediano y largo plazo para abrir el enfoque científico a los tópicos de la seguridad en todos sus niveles y subsistemas.

- Adentrarse en los núcleos de esta temática - definición de intereses, amenazas y sus ámbitos diferenciados - como producto de la investigación, conlleva ganar el tema para la democracia y ayudar a salvar los obstáculos que entorpecen el proceso de su consolidación, para fortalecerlo.
  - Dado su carácter de plataforma conceptual para la formulación del sistema de seguridad, el concepto, la agenda y sus directrices correspondientes, constituyen la base para el diseño de políticas en torno a diferentes ámbitos de la seguridad: ambiental, económica, ciudadana, exterior, interior, entre otras posibles. Asimismo, de éstas definiciones se derivan tanto líneas de trabajo para ámbitos específicos, como la agenda del sistema de inteligencia, o formulaciones filosófico-doctrinarias, como el caso de la doctrina militar.
  - Ampliando las bases de concertación de la política pública, el debate de la seguridad en Guatemala redonda en los términos de legitimidad del sistema de seguridad. Dota de certeza, transparencia, planificación, razones de priorización y coherencia a los distintos esfuerzos que la administración pública realiza en diversos campos.
  - En el ámbito regional e internacional, tal debate y su posterior externalización en un documento ejecutivo que presente la política nacional de seguridad democrática, influye como un instrumento de confianza mutua y de respeto, en el marco de las relaciones internacionales.
3. Todo desarrollo conceptual surge y evoluciona dentro del marco social que le dio vida, es decir, las categorías que los individuos se apropián son parte de un contexto específico, en donde cumplen la función de ser la manifestación de un fenómeno concreto al que trata de identificar. Así, el conjunto de conceptualizaciones de un objeto, un hecho histórico o de una abstracción es un nivel de representación simbólica de un plano de la realidad. El conjunto de ellas conforman un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado. Así, el abordaje epistemológico de una categoría analítica debe partir del contexto histórico, social, político, ideológico, cultural, económico y ambiental de la sociedad.

4. En el caso del concepto de seguridad, lo anterior adquiere especial relevancia en la coyuntura actual, al presenciar un profundo dinamismo social en diferentes planos geográficos y en todos los ámbitos de la vida: económico, social, político, ideológico, cultural, y ambiental. En este sentido, la comprensión del contexto en el cual se desarrolla el debate actual de la seguridad tiene tres características importantes:

- Su carácter de integralidad. La seguridad se enmarca hoy estrechamente vinculada a fenómenos ambientales, económicos, sociales, políticos y militares.
- Su carácter globalizador. La seguridad dejó de ser un componente restringido a un sólo nivel espacial - territorial, marítimo o aéreo del Estado - sino que se cruza y se superpone a los diferentes planos geográficos mundiales.
- Su dinamismo. La rapidez con que avanza la tecnología y la agilidad que esto impone en los diferentes ámbitos de las sociedades.

Esto significa que el contexto que sirve de referente para el análisis conceptual de la seguridad está permeado por numerosos factores que aparecen como emergentes, lo que le da el carácter de novedoso, y no convencional que lo hace sumamente complejo.

5. El contexto internacional de posguerra fría ha supuesto profundos cambios en el concepto de seguridad y en su aplicación en el marco de la política de seguridad en la mayoría de los países. En ese escenario de fin del conflicto Este-Oeste, caracterizado por la formación de zonas geo-económicas y globalización, la agenda de seguridad de los 90 - de carácter transnacional - que incluye temas como la inserción en la economía internacional, los desafíos de una integración diferenciada y el consiguiente impacto económico sectorial y regional, en un área en la que convergen varios procesos de integración económica, de concertación política y de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Comunidad del Caribe (CARICOM), Iniciativa para las Américas (IA), Asociación de Estados del Caribe (AEC) y las Cumbres Iberoamericanas, son comunes los temas del crimen organizado, narcoactividad, corrupción, terrorismo, medio ambiente, migración, armamentismo, medidas de confianza, gobernabilidad, pobreza, equidad y justicia social.

Para Centroamérica el fin de la Guerra Fría significó la transformación de los condicionantes que influían sobre la relación entre naciones y sobre los procesos internos en cada una de éstas. Sobre todo coadyuvó a la conclusión de la crisis de la región, a la finalización del enfrentamiento armado interno y de las guerras civiles<sup>2</sup>, y al establecimiento de una visión compartida por los Estados sobre el modelo deseable de organización societaria, asentada en la democracia, la economía de mercado y el desarrollo sustentable. Asimismo favoreció las condiciones para el desarrollo de una mentalidad proclive a los valores de los derechos humanos, la paz y la democracia.

Esta nueva situación generó dos necesidades: revisar el contenido de una nueva Agenda Regional de Seguridad para adecuarla a los cambios internacionales prevalecientes; y reformular la institucionalidad respectiva.

6. La Agenda deberá diseñarse sobre la base del cambio del concepto de seguridad y sobre la particular situación de la ausencia de amenazas tradicionales y la relevancia de las no tradicionales, que incluyen amenazas de naturaleza ambiental, económica y social.

Por otro lado, el nuevo ambiente permitió el desarrollo de la idea de que los temas de la seguridad militar pueden ser asumidos cooperativamente. Dentro de esta visión se asume que las fuerzas armadas de países democráticos deberán fortalecer una actitud de entendimiento, colaboración y cooperación.

Los marcos de seguridad inspirados en las políticas de la Guerra Fría que operaron en la región, han sido contraproducentes para el desarrollo y la consolidación de sistemas democráticos. Los procesos democratizadores indujeron la revisión y redefinición de agendas, políticas y estructuras correspondientes a la seguridad, tanto en el ámbito regional como nacional. Nuevas formas de articulación regional en los intereses de seguridad (Cono Sur y región centroamericana), son el reflejo de procesos que han conducido incluso a la elaboración de nuevos marcos de políticas de seguridad regional.

Desde el inicio del proceso de Esquipulas para Centroamérica se estableció una nueva visión sobre el proceso, el concepto y la agenda de seguridad para la región.

---

<sup>2</sup> La Organización de las Naciones Unidas calificó el caso de Guatemala como un enfrentamiento armado interno de carácter no internacional; y el de El Salvador y Nicaragua como a guerras civiles.

"En la medida que el proceso de integración avanzó, se comenzó a desarrollar la institucionalidad del nuevo esquema de seguridad, por medio de las cumbres presidenciales, la creación del Parlamento Centroamericano y la posterior firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, que establece como meta constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, y que instaura el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como ente central de la integración. En años posteriores se suscribieron la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, el Protocolo de Guatemala que reforma el Tratado General de Integración Centroamericana, el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y el Tratado de Integración Social, entre otros.

A partir de 1994 se reforzó el trabajo de la Comisión de Seguridad, la cual desde este nuevo enfoque elaboró el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, aprobado en San Pedro Sula en diciembre de 1995. Los cuatro Estados centroamericanos que poseen Fuerzas Armadas - Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua - organizaron en 1997 una estructura de integración estrictamente militar, denominada Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), destinada a impulsar la 'cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas para el estudio colegiado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad'.<sup>3</sup>

Al finalizar la Guerra Fría en la región, el balance general indicaba que en el ambiente de la nueva integración los países centroamericanos habían convenido en conceptos de seguridad democrática. Esto se ha visto favorecido por la ausencia a nivel regional de amenazas que hayan requerido de respuestas militares. Por lo tanto, la Agenda de Seguridad se ha visto más bien orientada por las amenazas no tradicionales.

7. En el contexto nacional el escenario es complejo por las condiciones creadas a partir del fin del enfrentamiento armado interno. La experiencia de autoritarismo y de una cultura política excluyente, en el marco de una estructura socioeconómica inequitativa condujo, bajo la influencia de preceptos doctrinarios polarizados originados en el marco de la Guerra Fría, a una confrontación interna cuyas causas y efectos se encuadran en un sistema cultural de polarización y con mecanismos de reproducción social que son proclives al uso de la violencia.

Esta confrontación de 36 años de duración es aún reciente y su análisis e interpretación requerirá de más tiempo; sin embargo, la situación actual se caracteriza por una serie de consecuencias derivadas de esta etapa reciente entre las que destacan una situación transicional entre el tradicional Estado autoritario que se gestó durante años en Guatemala y en el intento por consolidar la democracia.

Esta transición debe visualizarse en diferentes planos, niveles y ámbitos, sin embargo, el tema que nos compete corresponde al ámbito de la Agenda de Seguridad Nacional. Indudablemente, en el contexto de regímenes autoritarios, la existencia y expresión incontrolada de intereses contrapuestos amenazó la condición ideal de estabilidad jerarquizada del Estado, y se constituyó en un riesgo para su reproducción al hacerlo vulnerable a la acción hostil proveniente de agentes externos, generando una respuesta estatal en contra de los elementos que se enfrentaban al orden político establecido.

El fin del enfrentamiento armado interno con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 perfila un nuevo escenario. Las expectativas de un Estado democrático, de una sociedad que transite de la guerra a la paz quedaron plasmados en este Acuerdo, y con un escenario de fondo diferente, el contexto regional de la seguridad democrática que ya venía impulsándose por parte de los países de la región.

Sin embargo, esto plantea profundos dilemas a resolver, pues la firma de los Acuerdos no garantiza por sí misma que las condiciones reales del país hayan cambiado. Consecuentemente, se percibe la ausencia de una Agenda Nacional consensuada con la cual poder superar la compleja imbricación de elementos que pertenecen al pasado autoritario, con otros que se perfilan en la aspiración de un régimen democrático enmarcado en el Estado de derecho.

Una primera tarea para diseñar una Agenda Nacional que inscriba en sus contenidos los principios de la Seguridad Democrática, se da a partir de la apertura al debate de la plataforma conceptual que es necesario construir, y para lo cual será necesario visualizar cuatro aspectos: las particularidades históricas, económicas, sociales, políticas y militares de nuestro país; obtener insumos teórico-prácticos de las experiencias en torno a la Seguridad Democrática en otros Estados; atender el orden constitucional y los compromisos en este campo ya asumidos por el Estado, como los Acuerdos de Paz y el Tratado Marco de Seguridad Democrática; y finalmente, consolidar una capacidad de gestión intersectorial, amplia e incluyente que pueda recoger las aspiraciones y necesidades de la mayoría de sectores que conforman a la sociedad guatemalteca.

---

<sup>3</sup> Documento *Bases para la consideración de la Cuestión Militar en Guatemala*; Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia; FLACSO, IGEDEP Y WSP International, Guatemala, noviembre del 2000.

## II. Marco Analítico

### 1. Evolución del Concepto de Seguridad

8. El término “seguridad” tiene en sí mismo dificultad de definición, por su versatilidad y por la dinámica evolución de los sistemas sociales en el cual surge y se desarrolla. Desde el punto de vista genérico, se conforma de dos componentes: identificar lo que son las amenazas, vulnerabilidades, y riesgos, y lo relacionado a cómo prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

El riesgo se define como el daño o pérdida que pudiera causar un particular evento, y está en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimente la sociedad en un momento determinado; esta vulnerabilidad puede disminuir si el Estado o la comunidad poseen determinadas capacidades para enfrentarla.

De esta cuenta, el riesgo es igual a la intensidad de la amenaza en función de la vulnerabilidad, la cual podría variar si existen capacidades estatales o locales para contrarrestarla.

$$\text{RIESGO} = \text{INTENSIDAD DE LA AMENAZA} \int \frac{\text{VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDADES}}$$

9. La revisión bibliográfica de los últimos años ilustra un esfuerzo común por intentar darle sentido al concepto desde nuevas y polémicas visiones, en el que sus referentes tradicionales y convencionales se están reformulando. Las sociedades en donde se concretan las tesis y doctrinas de seguridad están sujetas a diferentes dinámicas de desarrollo, de diversa dimensión espacio-temporal y de relaciones multicausales.

En el ámbito de la seguridad, los recientes cambios en el mundo se concentran en dos direcciones: en la modificación de los conceptos espaciales basados únicamente en la territorialidad, y en la ampliación de las interrelaciones con otros campos de análisis, superando el carácter reduccionista de una práctica política que lo centraba en lo político-militar.

Esto se refleja en la literatura sobre el tema, en diferentes regiones y en diferentes niveles. La idea que subyace es la transicionalidad, ya sea de referentes, de la concepción de amenazas, de actores, o de marcos institucionales.

Lo importante de lo anterior es que el espacio de discusión sobre seguridad se ha ampliado; de ser privativo de sectores vinculados a la Defensa, hoy se dan condiciones para la participación de los civiles.

Durante los últimos dos decenios se ha ampliado y profundizado la noción de seguridad<sup>4</sup>; han aparecido diversas propuestas en torno a un nuevo concepto y, en el ámbito de la práctica, algunos Estados parecen estar redefiniendo su acepción de seguridad nacional, con una tendencia claramente “ampliacionista”. Sin embargo, algunos especialistas aseguran que el debate en torno a la seguridad nacional no ha sido concluyente y aún no existe consenso ni doctrina que avale un nuevo concepto, siendo una de las características del debate actual la falta de claridad conceptual<sup>5</sup>.

10. En la historia del proceso civilizatorio, los individuos y sus colectividades han enfrentado de diversas formas el reto de la seguridad; de acuerdo a sus especificidades geográficas, económicas, sociales, históricas y culturales, desarrollaron su forma de entender y dar solución a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectaban su sobrevivencia. Es así como la racionalidad en torno a la seguridad tomó una dinámica propia como parte del desarrollo societario en su conjunto.

“A partir del siglo XVI, en los albores de la modernidad, el Estado en particular y en general el sistema político se convirtieron en los principales garantes de la seguridad de individuos, ciudadanos y naciones. A tiempo que las sociedades registraban la construcción de estructuras cada vez más complejas, como parte del proceso de diferenciación funcional y autonomización de diversas esferas de la vida social, quedaron asignadas al sistema político funciones de tipificación de riesgos, evitar su desencadenamiento y reducción de ámbitos de incertidumbre social”.<sup>6</sup>

La expresión de la seguridad como un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar en el marco analítico que ahora lo utilizamos, es producto del desarrollo de los Estados-Nación, que surgieron con la era moderna. Su evolución trajo consigo la necesidad de crear las instancias necesarias que asumieran la responsabilidad de la seguridad de los principales componentes del Estado: territorio, población y gobierno. Minimizar o tener bajo control los

---

<sup>4</sup> Martha Bárcena Coqui. *La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo*; Revista Mexicana de Política Exterior # 59, SRE, Instituto Matías Romero, México, febrero 2000, p. 9.

<sup>5</sup> Ibid., p. 10.

estados de incertidumbre, se convirtieron en uno de los aspectos centrales no sólo del desarrollo del Estado, sino del propio sistema político.

Si bien en esta etapa los contenidos de las categorías “seguridad” y “desarrollo” no son idénticas a los que ahora se les atribuye, se identificaban con contenidos similares y existía una relación intrínseca entre ellos, en la medida en que al garantizar un espacio de certidumbre se tenía capacidad para la “construcción de proyectos y esperanzas, más allá de la elemental lucha por la sobrevivencia”.<sup>7</sup>

El progresivo fortalecimiento de los sistemas políticos derivó en la necesidad de la institucionalización de las funciones y los responsables de la seguridad de los Estados. La delimitación de un espacio físico, la protección de las personas y sus bienes y la salvaguarda de las instituciones, se convirtieron en los ejes referenciales necesarios para el diseño y construcción de los sistemas de seguridad que cada Estado diseñó de acuerdo a cada situación y momento histórico específico.

11. Durante los siglos XVIII y XIX la evolución de los sistemas políticos perfeccionaron y desarrollaron su visión de la seguridad en torno al eje estado-centrista, el Estado como responsable y garante de la misma, estructuró un marco teórico y práctico referencial con relación a sus componentes básicos. En esta etapa histórica la delimitación fronteriza, es decir, la dimensión espacial era un componente central de los intereses de los Estados-Nación, en la medida en que la expansión económica de las principales potencias hegemónicas escenificaba una etapa de profunda confrontación. Esto significó desde el ámbito conceptual nutrir a las categorías analíticas involucradas, de una imbricación entre seguridad y defensa, ésta a cargo de los componentes militares que en mayor o menor medida los diferentes países habían desarrollado. Así, la seguridad se encontró estrechamente vinculada al ámbito de la política exterior y a los componentes armados de la sociedad.

12. La evolución del siglo XIX al XX y éste en particular, presenta un profundo dinamismo en todos los ámbitos de la dimensión humana. La transición de los Estados-Nación, las dos Guerras Mundiales, la Guerra Fría y la Postguerra Fría se conformaron en una ruta teórica y práctica que como escenario de fondo fue dándole contenidos y refuncionalizando el concepto

<sup>6</sup> Márquez Ricardo. *Esferas de Seguridad y Linderos del Corazón de las Tinieblas*. En: “Seguridad Nacional”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. No. 98. México, 1998.

<sup>7</sup> Márquez, Ricardo, op.cit. p.33.

de seguridad. En este proceso este término enfrentará una profunda transición. La ruptura principal en el continuum de dicha evolución, producto de la emergencia de condiciones nuevas en los distintos planos - local, nacional, regional, mundial – ligados al proceso del fin de la Guerra Fría, a la globalización y al poderoso avance tecnológico, es la emergencia de un nuevo paradigma conceptual. El convencional o estrecho dejó de ser funcional y fue necesario visualizar, crear y estructurar un nuevo marco analítico acorde a la nueva realidad.

En una primera etapa el paso de los Estados-Nación a la Guerra Fría significó para el concepto de seguridad establecer una variable importante, el paradigma en donde se enmarcan significaba responder a sistemas políticos en los cuales los Estados habían desarrollado la máxima expresión de confrontación acorde al avance tecnológico de su tiempo, que fueron las dos Guerras Mundiales. Las Agendas de Seguridad se centraron en la defensa ante las amenazas a la expansión de otros Estados, con un alto costo social, político y económico. El desgaste que se sufrió en ellas y la emergencia de las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, fue creando un espacio de enfrentamiento y de tensión permanente que modifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en los términos de prever y controlar cualquier actividad (de espionaje, de desarrollo armamentista, nuclear y no nuclear, etc.) que tendiera a acrecentar las posibilidades de una nueva confrontación.

Un elemento importante de la Guerra Fría, fue que el desplazamiento de los focos de tensión hacia áreas de influencia fuera del territorio de las superpotencias. Esto coincide con los movimientos de liberación y revolución que empezaron a experimentarse en diferentes regiones de lo que fue identificado como Tercer Mundo.

Los efectos de la Guerra Fría en el concepto de seguridad tienen un componente sustancial, que la inclusión de componentes vinculados al desarrollo integral de los Estados, ante la percepción de la amenaza externa, se sustituye por una visión donde lo central sería la “defensa” de los Estados en su sentido más genérico e ideal, como un fin en sí mismo, desprovisto de su carácter societario. Es decir, se pasó de una agenda amplia e integral, vigente durante la segunda postguerra, a una agenda “estrecha” con alto énfasis en el carácter autoritario y militarista para los estados latinoamericanos.

El fin de la Guerra Fría supone una nueva modificación, la formulación de agendas de seguridad “ampliadas” y con ello el concepto de seguridad retoma por diferentes vías y experiencias geográficas, la intención de centrar su objeto de interés en la colectividad cuya esencia es el ser humano.

No obstante una de las características centrales del debate actual sobre el concepto de la seguridad ha sido la falta de claridad conceptual, ha surgido un nuevo enfoque en el estudio y comprensión de las causas de los conflictos, no vinculadas directamente con los intereses de las grandes potencias, que ha dado lugar a acciones y justificaciones para el uso de la fuerza, tal el caso de Yugoslavia, lo que ha derivado en la propuesta de una nueva reconceptualización de la seguridad basada en la persona y no en el Estado, aunque algunos han hecho énfasis en la seguridad de la sociedad en su conjunto.

Ha habido, también, una creciente interpenetración de los campos de la seguridad exterior y la interior, en especial de la seguridad pública. En este sentido, se ha señalado la necesidad del replanteamiento de la temática relativa a los Estados y las soberanías nacionales, a fin de buscar mecanismos no militares para garantizar su supervivencia y preservación.

Si pensamos en la situación geoestratégica de algunos países pequeños, será necesario aceptar que la supervivencia de sus Estado o la preservación de su soberanía, deberá plantearse en términos distintos, ya que resultaría irreal pensar en garantizarla por medios militares, lo que nos obliga a pensar que en la actualidad resulta claro que la seguridad no puede estar relacionada únicamente con la aplicación del recurso a la fuerza militar<sup>8</sup>.

13. Las principales consecuencias de este nuevo contexto para las Agendas de Seguridad fueron de dos órdenes:

- a) El interés de las Agendas “estrechas” centradas en los referentes político-militares tienen un giro sustancial: de las estructuras políticas el interés pasará a lo referente a la persona humana, como ente social, no biológico. Es decir, de visión parcial a un ámbito del ser humano, a una integral, donde se incorporan los diversos y múltiples aspectos que conforman la dimensión humana.

---

<sup>8</sup> Martha Bárcenas, op.cit. pp. 13-14.

b) La emergencia de amenazas no tradicionales como: crimen organizado transnacional, principalmente la narcoactividad, terrorismo, movimientos étnicos, fundamentalismos religiosos, disputas fronterizas, demandas de autonomía, demandas nacionalistas, el desarrollo tecnológico vinculado al crimen organizado y a la carrera armamentista, el deterioro del medio ambiente y la creciente y constante polarización del acceso a los recursos que genera condiciones de inestabilidad y problemas de gobernabilidad.

Estos se convierten ahora en los contenidos fundamentales de las Agendas de Seguridad. El efecto de esta transformación ha sido el surgimiento del paradigma de seguridad que se denomina, según el discurso o ámbito semántico de que se trate: seguridad humana, integral, democrática, duradera, o global.

Sin embargo este paradigma enfrenta nuevos retos como es el debate acerca de la inclusión de temáticas no tradicionales en la Agenda y su procedimiento de incorporación. Es decir, las Agendas de Seguridad y Desarrollo se imbrican de tal manera que pueden llevar a confusiones y decisiones equivocadas.

Tres aspectos habrá que atender para dilucidar esta problemática:

1. Separar las Agendas de Seguridad y Desarrollo.
2. Identificar el umbral en el que un problema pasa a ser contenido de la Agenda de Seguridad.
3. La institucionalidad y operativización de la Agenda de Seguridad.

14. Algunas propuestas, dentro de los nuevos paradigmas que surgen, se refieren también a la seguridad cooperativa y la defensa preventiva; seguridad defensiva; seguridad mundial y seguridad crítica; los complejos de seguridad, el análisis de la seguridad como discurso, y la interpenetración de la seguridad exterior e interior.

Algunos organismos internacionales han contribuido a este desarrollo conceptual, aportando ideas acerca de la seguridad colectiva, seguridad regional, seguridad hemisférica, seguridad común, seguridad económica, seguridad medioambiental, seguridad alimentaria, seguridad cooperativa, hasta llegar a su concepto más refinado: la seguridad humana.

15. Tres han sido en la actualidad las principales aproximaciones conceptuales al problema de la seguridad: los tradicionalistas, los ampliacionistas, y los críticos.

Para los tradicionalistas los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno militar y, si fuera necesario, extenderlo al campo de la política, limitadas a la interacción entre los Estados. Para los ampliacionistas las nuevas políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental, sin quedar restringidas al nivel estatal.

Para los críticos los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas parten de que la seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, y no cuestionan su carácter esencialmente subjetivo. Los críticos sostienen que la seguridad es fundamentalmente una construcción social<sup>9</sup>, cuya perspectiva de estudio la ubica como un conjunto de prácticas, un discurso de seguridad que es preciso analizar.

16. Por *seguridad cooperativa* (Carter, Perry y Steinbrunner) se entiende un conjunto de acciones que buscan prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión, por medio del compromiso cooperativo de todos los Estados<sup>10</sup>. El concepto de defensa preventiva hace referencia al reto de prevenir la emergencia de nuevas amenazas.

El concepto de *seguridad defensiva* (Kamal) introduce un cambio en la doctrina de la disuasión mediante la amenaza al uso de la fuerza, a una defensa garantizada en la incapacidad mutua de utilizar la fuerza con fines ofensivos importantes<sup>11</sup>

Dentro de la línea de pensamiento ampliacionista se encuentra el concepto de *seguridad mundial*<sup>12</sup> (Klare e Intriligator), identificado como la prevención y ausencia de amenazas a los intereses vitales del planeta, basados en el reconocimiento de la existencia de nuevas problemáticas que trascienden las fronteras nacionales y exceden la capacidad de reacción de los Estados-nación. Su fundamento teórico se relaciona con las líneas de pensamiento que enfatizan el crecimiento de la interdependencia global y la cooperación internacional.

Michael Intriligator establece un marco analítico en el que el concepto de *seguridad mundial* debe tener en cuenta nueve globalizaciones: seguridad global; seguridad ampliada más allá de la dimensión militar; regiones vinculadas con problemas de seguridad; mecanismos de

<sup>9</sup> Martha Bárcenas, op.cit. p. 15.

<sup>10</sup> Ibid., p. 18.

<sup>11</sup> Ibid., p. 19.

<sup>12</sup> Ibid, p. 19-21.

cooperación internacional para coordinar objetivos comunes de seguridad; instituciones necesarias para conseguir la seguridad; cambios en la distribución del poder; control de los armamentos con énfasis en los riesgos de proliferación de armas nucleares; problemas de seguridad mundial no militares, tales como los económicos, ambientales y otros; y la necesidad de formular nuevos marcos analíticos respecto a la seguridad mundial<sup>13</sup>.

Los *estudios de seguridad crítica* enfatizan en el análisis de la construcción del discurso de seguridad como un producto social, demostrando que es posible cambiar los enfoques sobre seguridad, a contrario de aquellos que proponen que adquiere cierta estabilidad y se institucionaliza. Esta perspectiva teórica enfoca con prioridad al individuo y promueve el concepto de *seguridad humana*<sup>14</sup>.

En un principio, la teoría de *complejos de seguridad y análisis de la seguridad como discurso* (Buzan y Weaver) enfocaron el estudio de la seguridad desde tres niveles: individual, estatal e internacional; posteriormente Buzan propuso *la teoría de los complejos de seguridad*, señalando que la seguridad internacional se refiere a la manera en que las colectividades humanas se vinculan y relacionan en términos de amenazas y vulnerabilidades.

Los subsistemas regionales se convierten en el objeto del análisis de seguridad, ubicando al Estado como unidad de análisis y los sectores militares y políticos como centrales a la seguridad. Un conjunto de Estados, cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están tan vinculadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de manera autónoma, constituyen *un complejo de seguridad*.

Posteriormente, al reconocer que la teoría de *los complejos de seguridad* era inoperante, identificaron la debilidad de su modelo en no haber tomado en cuenta a actores no estatales ni a problemáticas de carácter transnacional que rebasan los límites de una región; por ello evolucionaron hacia el concepto de *la seguridad como discurso*, en el que ya incluyen a estos nuevos actores.

Desde esta perspectiva se propone estudiar el proceso mediante el cual un asunto determinado se convierte en parte de la agenda de seguridad, explicitando el proceso que determina *el aseguramiento*, entendiendo por aseguramiento que un tema en particular se traslade para ser considerado como asunto de seguridad.

---

<sup>13</sup> Martha Bárcenas, op.cit, nota al pie # 19, p. 20.

La ubicación de un asunto como algo que afecta la seguridad internacional lo convierte en urgente y prioritario, ubicándolo en un nivel de importancia superior a cualquier otro tema. Este proceso de *aseguramiento* implica la percepción de las amenazas, la adopción de una acción de emergencia y la medición de los efectos que ejerce sobre las diferentes unidades que se ven afectadas por la ruptura del ordenamiento anterior.

El proceso de *aseguramiento* basa su éxito en la aceptación de parte de la audiencia receptora del *lenguaje de seguridad*, por medio del cual se explica quién propone el *aseguramiento*, cuáles son los temas o amenazas identificadas, de dónde provienen dichas amenazas, y hacia quién o a dónde se dirigen, con qué resultados y con qué respuestas esperadas<sup>15</sup>.

Finalmente, se hace mención a *la interpenetración de la seguridad exterior e interior* (Bigo), producto de la identificación del crimen internacional, el tráfico de drogas y la inmigración como problemas de seguridad; esto se ha dado por haber alterado la delimitación clásica entre seguridad interior y seguridad exterior, lo cual, a criterio de Didier Bigo, no corresponde a la existencia de mayores amenazas sino a la reducción en el nivel de aceptación *del otro*, mediante una forma de volver inseguro lo cotidiano por parte de los expertos en seguridad, para poder llevar a cabo lógicas de acción policiaca<sup>16</sup>.

17. El debate a nivel de los organismos internacionales ha generado algunas decisiones que han repercutido en el proceso de desarrollo del concepto de seguridad; de esa cuenta se ha hablado de seguridad colectiva, seguridad regional, seguridad común, seguridad cooperativa y, finalmente, de seguridad humana.

Inicialmente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció mecanismos para garantizar la paz y la seguridad internacionales, basados en el principio de la soberanía nacional y la defensa ante una agresión exterior. El sistema de *seguridad colectiva* de la ONU autoriza el uso de la fuerza para responder a agresiones en legítima defensa, establece la imposición de medidas coercitivas encaminadas a restaurar la paz, incluyendo el uso de la fuerza en casos extremos, y se concilia con organismos regionales responsables del mantenimiento de la paz y la seguridad, en entera sujeción al Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>14</sup> Ibid. p.21

<sup>15</sup> Martha Bárcena, op.cit., pp. 21-23.

<sup>16</sup> Ibid.,pp. 23-24.

Ya que este sistema de *seguridad colectiva* ha sido inoperante desde 1948, el tema central en el debate dentro de la ONU, en donde aún no existe consenso, se ubica en precisar la legitimidad y las condiciones para el uso de la fuerza, en estrecha relación con la cuestión de la intervención humanitaria<sup>17</sup>. La naturaleza de los conflictos, en su mayoría de carácter interestatal, ha obligado a proponer la evaluación de la vigencia de los esquemas de *seguridad colectiva*, en particular la relación y coherencia que debe existir entre los objetivos y las acciones de la ONU y los de los diversos organismos regionales.

También en el marco de las Naciones Unidas se acuñó el término de *seguridad común*, captado diferencialmente si se trata de focalizar las relaciones norte-sur, o si se enfocan las relaciones este-oeste; respecto al análisis de las primeras relaciones (norte-sur), el Informe Brandt (1980) llamó la atención sobre la noción de *seguridad económica*, al señalar que para los países del sur, la falta de desarrollo representaba una amenaza mayor que la guerra nuclear u otras amenazas militares. La Comisión Brundtland (1987) introdujo el concepto de *seguridad medioambiental*, en tanto la FAO ha manejado el término de *seguridad alimentaria*, para referirse al derecho de todos los seres humanos a contar con alimentos suficientes y tener autosuficiencia en su producción.

La evolución de todos estos conceptos ha conducido a los investigadores de la ONU hacia el concepto de *seguridad humana*, manejado por el PNUD desde 1993, para cambiar el énfasis que se hacía sobre la seguridad nacional hacia la seguridad de la gente; de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental<sup>18</sup>. El concepto de *seguridad humana* vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.

En Europa el tema de la seguridad es abordado a partir de la redefinición del término y la coexistencia y coordinación de diversos organismos vinculados al tema. No obstante la La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) acordó la posibilidad de llevar a cabo misiones “fuera del área” y “no artículo 5”, es decir más allá de la legítima defensa colectiva, el documento de Washington en el que se modificaron sus objetivos y se adoptó un concepto amplio de seguridad que incluye las dimensiones políticas, económicas, y medioambientales,

---

<sup>17</sup> Martha Bárcenas, op.cit., pp. 24-25.

<sup>18</sup> Ibid.,pp. 24-27.

reconoce la supremacía del Consejo de Seguridad de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Para la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) el eje central de su acción se ubica en el concepto de *seguridad cooperativa*, entendida mediante la participación de todos los Estados miembros en condiciones de igualdad y mediante el procedimiento de consenso para la adopción de decisiones. La OSCE al haber aceptado en noviembre de 1999 la Carta de Seguridad Europea, se ha ubicado en un amplio enfoque sobre la seguridad incluyente en materia de control de armamento, diplomacia preventiva, medidas de seguridad y establecimiento de confianza, derechos humanos, supervisión de elecciones y seguridad económica y medioambiental. Para la OSCE la seguridad se fundamenta en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, que dan una dimensión humana a la misma.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) a partir del mandato recibido por los jefes de Estado en 1998, analiza el significado, alcance e implicaciones de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, para desarrollar un enfoque apropiado que permita enfrentar los diferentes aspectos de la seguridad, incluyendo el desarme y el control de armamentos, así como los procedimientos adecuados para revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica<sup>19</sup>. Ante la idea de que la reactualización de los conceptos y mecanismos de seguridad colectiva es una tarea prioritaria, la falta de consensos a este respecto en el continente americano podría conducir a la imposición de parámetros y procedimientos desde el exterior, redefiniéndose el concepto de seguridad sin que nuestros países pudieran hacer algo para transformarlo<sup>20</sup>.

## **2. Estado y Seguridad.**

18. La configuración de los contenidos conceptuales y su operativización en el marco de la seguridad provienen de la concepción que un determinado grupo social elabora en función de sus necesidades e intereses - generalmente expresados en los intereses nacionales y en el proyecto de Nación - así como de los ejes valorativos que se le imponen dentro de un contexto particular.

---

<sup>19</sup> Martha Bárcena, op.cit, pp. 27-29.

<sup>20</sup> Ibid., p. 31.

En una sociedad democrática un proyecto de Nación se expresa en la maduración de consensos mínimos y en el logro de acuerdos básicos, logrados al interior de la sociedad por todos los sectores que la integran, utilizando el diálogo, la negociación y el respeto al disenso, para determinar el tipo de estructuras, sistemas, instituciones y procesos que se acuerda construir y reproducir mediante procedimientos democráticos.

Sin embargo, la política de seguridad emerge como expresión del orden político que se establece en un Estado:

“En más de un sentido, la construcción de esferas de seguridad y protección colectiva, la supresión de incertidumbres amenazantes generadoras de miedos sociales y la edificación de espacios de certidumbres, han representado a lo largo de la historia de la humanidad, ejes articuladores de voluntades y núcleos esenciales de cohesión en los que se fundamenta la convivencia social. Entre sus estructuras ordenadoras y reguladoras, las sociedades han construido diversas instituciones responsables de preservar tales esferas de seguridad y protección colectiva. Conservar su funcionalidad y eficiencia es una responsabilidad fundamental del Estado que resulta esencial para el interés colectivo preocupado por las condiciones necesarias - aunque no siempre suficientes - que doten de posibilidad y viabilidad a los proyectos nacionales”.<sup>21</sup>

El Estado asume, entonces, como eje regulador de las directrices que en materia de seguridad deben establecerse, convirtiéndolas en marcos referenciales a partir de los cuales se formulen las políticas respectivas y generen a su vez cuerpos doctrinarios.

19. La política de seguridad de un Estado se formula basándose en tres consideraciones:

- a) De la concreción de los intereses nacionales y del proyecto de Nación que se aspira construir.
- b) De la percepción y jerarquización de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que debe enfrentar para la consecución de dichos intereses.
- c) De las condiciones objetivas y subjetivas a partir de las cuales pueda o no funcionalizar los mecanismos de prevención, control y resolución de las amenazas.

De esto se infiere que las diversas formas que han adquirido las directrices en torno a la seguridad en cada Estado en su desarrollo histórico, corresponden primariamente a un proyecto de Estado. Sin embargo, las posibilidades de que dicho proyecto sea más o menos incluyente de las aspiraciones de las colectividades que representa, dependerá del carácter autoritario o hegemónico del mismo.

---

<sup>21</sup> Márquez. Op. Cit. Pp. 31.

La naturaleza de la problemática de seguridad de un Estado es expresión directa del grado de solidez y funcionalidad de sus instituciones, medida en dos parámetros fundamentales: el grado de fortaleza estructural, y el grado de fortaleza hegemónica. La fortaleza estructural se mide por la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones estructurales básicas: promoción del bienestar y desarrollo; protección de la sociedad y sus instituciones; e integración de la sociedad, sus instituciones, y su territorio. La fortaleza hegemónica se mide por la capacidad del Estado para desarrollar dichas funciones con un mínimo de recurso a expresiones de poder coercitivo, gracias a la legitimidad que le atribuye la sociedad.

### **3. Intereses Nacionales y Proyecto de Nación.**

20. La relación entre los intereses nacionales y la Política de Seguridad -como política de Estado- determinarán la identificación de los riesgos que enfrenta un Estado. Es decir, que la decisión de lo que es catalogado como riesgo, amenaza o vulnerabilidad dependerá de los intereses que estén siendo afectados o siendo susceptibles de serlo, por cualquier componente interno o externo del mismo Estado.

Los intereses nacionales en su acepción genérica se identifican con aquellos componentes que un Estado erige como fundamentales, en función del bien común de la sociedad en su conjunto y le impregna una importante valoración subjetiva en cuanto a su carácter de imaginario cohesionador de los diferentes intereses colectivos. En la medida en que dichos intereses sean expresión consensuada de los diferentes componentes de la sociedad, el régimen en el cual operan tendrá mayor o menor legitimidad.

En la historia moderna de los regímenes políticos la definición de los intereses colectivos o identificados como “intereses nacionales”, generalmente han representado una visión particular del Estado y la sociedad que corresponde al sector hegemónico dominante. En los regímenes democráticos esto se da en función de que dichos “intereses” sean expresión de la mayor parte de los sectores sociales, es decir, que se enmarquen en una visión amplia e incluyente de las más sentidas aspiraciones de todos los grupos sociales.

Más allá de este debate, existen objetivos de Estado en torno a los cuales hay un consenso generalizado y es el identificar los “intereses nacionales” con los surgidos en el marco del origen de los Estados-Nación: el espacio físico (territorial, marítimo, aéreo), la soberanía y la protección de las personas y sus bienes. Así también habrá que identificar la jerarquía de intereses de un Estado en torno a los problemas que se le presenten, ya se traten de problemas

existenciales, vitales, mayores o menores, de acuerdo al proyecto de Nación y a las condiciones estructurales y coyunturales en que se encuentre.

21. La transición que se está operando en el mundo producto de los fenómenos señalados arriba y sus efectos en la relativización de los componentes tradicionales de los Estados-Nación, afecta necesariamente los contenidos conceptuales de las categorías analíticas vinculadas al tema, por ejemplo, en el caso de los intereses nacionales respecto a la soberanía, habría que tomar en consideración:

"Las tendencias globalizadoras e integracionistas han generado un terremoto en las concepciones políticas tradicionales. La nueva realidad mundial que parece prescindir del Estado nacional se presenta todavía sin contornos institucionales definidos pero con una clara tendencia a absorber algunas competencias emblemáticas de los Estados nacionales. En los años por venir el país deberá resolver colectivamente su forma de integración al nuevo contexto, de modo que la cesión de soberanía pueda corresponderse con mecanismos de control institucional que garanticen la tutela de los intereses nacionales en la nueva arquitectura supranacional".<sup>22</sup>

La importancia de identificar los intereses nacionales radica en que el conjunto de ellos representan un Proyecto de Nación con un carácter aspiracional, que actualmente se está construyendo, pero sus bases están plasmadas en los marcos normativos constitucionales y, para el caso de Guatemala existen importantes elementos en los Acuerdos de Paz. Identificado dicho proyecto deberán atenderse las discusiones en torno a los intereses comunes y su jerarquía. La relación entre intereses y seguridad se da en la medida en que ésta establecerá una Agenda en función de los primeros y la expresión de ello será el contenido sustantivo de la política de seguridad del Estado.

#### **4. De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática**

22. A partir de la creación de los Estados- Nación la formulación e implementación por los Estados de políticas específicas en el ámbito de la seguridad, corresponden a complejas elaboraciones de cuerpos teórico-conceptuales que tienen sus referentes en dos tipos de orígenes, por un lado el propio proyecto de Nación y, por otro, de su nivel y forma de inserción en la comunidad internacional. Esto es producto de su carácter "misagra" hacia adentro y hacia afuera. Esto implica que debe crear y desarrollar una política de seguridad global que conjugue armónicamente el nivel interno y externo.

---

<sup>22</sup> Curzio Leonardo. *La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas*. En: Seguridad Nacional. Revista del INAP. Op. Cit. Pp. 15.

Las relaciones asimétricas de poder en el mundo actual implican la existencia de fuerzas dominantes y subordinadas; esta situación genera una poderosa interdependencia de estos países con economías emergentes hacia países desarrollados, que se establecen como potencias hegemónicas.

Particularmente, la ubicación geo-política de Guatemala la coloca en una área estratégica, lo cual significa enfrentar las presiones en torno a las políticas internas y externas producto de las relaciones asimétricas de poder que se establecen.

Cuando hablamos de la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>23</sup> nos estamos refiriendo a ciertas formas de percibir y valorar el campo de la política y, consecuentemente, de comportarse en ella; considerando el espacio de la política y el de todos los espacios sociales, como el ámbito en que se sintetiza y desarrolla **la guerra total**. Esta guerra exige formas particulares de militarización y tecnificación de la política y de la cultura.

La seguridad nacional es, más que la existencia de regímenes de Seguridad Nacional, un *clima político* cuya acción es todavía determinante en la vida política actual latinoamericana y en los Estados Unidos de Norteamérica.

La Doctrina de Seguridad Nacional encuentra sus fuentes centrales en tres factores políticos y en uno económico con efectos políticos: (1) *la guerra fría* y su corolario de *guerra total*; (2) *la guerra contrainsurgente* que orientó la reconfiguración de los aparatos armados latinoamericanos después de la Revolución Cubana; (3) *el dominio geopolítico norteamericano* en América Latina; y (4) el hecho de que el crecimiento mundial de la economía, bajo la lógica de la acumulación y concentración privadas, resulta incompatible, internacional y nacionalmente, con las demandas de las mayorías sociales latinoamericanas.

En resumen, "... una definición de Seguridad Nacional para los Estados Unidos, es la capacidad de desarrollar los objetivos de la élite de poder estadounidense sin interferencia de otros países, aunque casi siempre, esos objetivos están más allá de las fronteras de Estados Unidos."<sup>24</sup>

23. La implementación de esta doctrina, que permeó los sistemas políticos de numerosos países, tuvo consecuencias graves y profundas, porque si bien se sustentaba en dos ejes: inhibir el

---

<sup>23</sup> José Comblin. *DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL*; Editorial Nueva Década, San José, Costa Rica, 1988.

desarrollo de acciones contestarias, fueran éstas desarrolladas dentro del marco de la ley, o por la vía insurgente armada, y fortalecer el desarrollo socioeconómico para que en su conjunto propiciaran condiciones de cohesión política, en la práctica subordinó el segundo elemento.

Como marco doctrinario la DSN contenía categorías conceptuales con una visión estatocentrista, donde el objetivo y la operativización del proyecto político del Estado se desplazaba de la persona humana hacia el Estado en sí, y donde la institucionalización de dicho esquema de poder le dio a las fuerzas armadas un papel preponderante.

“ Además del elemento doctrinario el concepto de Seguridad Nacional está integrado por otros dos componentes: La política de Seguridad Nacional y las dependencias o instancias operativas de la misma. El primero de tales componentes alude al ‘conjunto de propósitos y acciones específicas que pueden subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o de principios nacionales distintos de la seguridad’. En tanto, las dependencias operativas son el conjunto de instituciones encargadas de hacer efectivas tanto la doctrina como la política de Seguridad Nacional.”<sup>25</sup>

24. La principal consecuencia de esta visión doctrinaria fue la superposición de las Agendas de Seguridad y Defensa y, con ello, una situación de hibridez conceptual entre ambas categorías analíticas. Identificándose al “enemigo interno”<sup>26</sup> como todo elemento que atentara contra “el orden político del Estado”, se justificó el uso de todos los recursos a su alcance, incluyendo a la institución militar, en su contra. Para Guatemala los excesos de esta manipulación teórica y su expresión en la práctica tuvieron un alto costo, no sólo en vidas sino en términos de la construcción-destrucción de la organización societaria, pues minó toda posibilidad de expresión en un marco democrático, y con ello se debilitaron sustantivamente las fortalezas y legitimidad que son indispensables para un Estado de Derecho.<sup>27</sup> Se cerraron las posibilidades

<sup>24</sup> Gerald E. Wheeler, citado en Luis René Fernández Tabio & Lázaro González Morales. *El interés y la Seguridad “Nacional” de los Estados Unidos. Sus retos en la posguerra fría*; fotocopia s/f.

<sup>25</sup> Márquez. op. cit. p. 37.

<sup>26</sup> Los actores políticos y sectores sociales que eran percibidos como promotores de la agudización de contradicciones, pasan a la categoría de riesgo para la seguridad del Estado y deben ser vigilados, y en el caso de constituirse en “enemigos internos”, deberán ser neutralizados. Para mayor información consultar a: Genaro Arraigada y Manuel Antonio Garretón: *La Doctrina de la Seguridad Nacional y régimen militar*; Estudios Sociales Centroamericanos # 76, pp. 20-21; Jorge Tapia Valdez: *La Doctrina de la Seguridad Nacional y el Rol Político de las Fuerzas Armadas*; Revista Nueva Sociedad # 47; y Bernardo Arévalo de León, Patricia González y Manolo Vela: *Seguridad Democrática en Guatemala: Desafíos de la Transición*; FLACSO-CIID.

<sup>27</sup> En carta de fecha 5 de enero de 1998 dirigida por el entonces ministro de la Defensa, general Héctor Mario Barrios Celada, al doctor Christian Tomuschat, se asevera que: “...Adicionalmente, no escapará a su elevado criterio el que muchos de los hechos que la Comisión investiga ocurrieron en un contexto político administrativo, en el cual la filosofía y los mecanismos de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional y de la lucha contra insurgencia, como expresión de la guerra fría en nuestra región, dieron lugar a mecanismos totalmente irregulares, alentados externamente. Como podrá suponer este tipo de mecanismos

de lograr un desarrollo democrático y condiciones para un Estado que por motivos multicausales sufrió de importantes carencias. Es una etapa en la cual se militarizan las estructuras del poder político, y la sociedad civil se repliega de las funciones estructurales que le son naturalmente asignadas en un Estado de Derecho.

25. La transición del autoritarismo a la democracia, que se escenifica en la región a partir de fines del siglo pasado y en el actual, así como el cambio de estrategia de Estados Unidos para la región, ha significado la necesidad de superar los marcos doctrinarios de la DSN con la consecuente reformulación conceptual en aquellos Estados donde se aplicó, como en el caso de Guatemala. Un primer ejercicio se orientó a descontaminar - en términos ideológicos - el concepto de Seguridad Nacional y devolverle su carácter genérico, es decir, que sea útil para designar los intereses colectivos de un Estado Nacional y sea operativo en el ámbito discursivo de la seguridad.

Sin embargo se debe ir más allá, como superar los resabios del concepto de "*enemigo interno*", que aún nutren las percepciones sociales e institucionales de seguridad en algunos países donde se implantó la DSN, lo cual deberá reflejarse en una nueva conceptualización de los contenidos de la Agenda enmarcados en la Seguridad Democrática.

## **5. Seguridad Democrática**

26. La emergencia de regímenes transicionales que se inscriben en la consolidación democrática, ha implicado una de las más importantes reformulaciones conceptuales en los sistemas políticos contemporáneos, identificando el concepto de seguridad con los valores de la democracia.

"A partir del inicio del decenio de los años noventa el concepto de seguridad comenzó a ser transformado. El tradicional enfoque estado-centrista, donde el concepto de seguridad se refiere a la protección de la soberanía y el territorio de un estado ante amenazas externas o internas, se ha visto superado por nuevas concepciones de seguridad que, por el contrario, colocan al ser humano como sujeto principal".<sup>28</sup>

Las fuentes conceptuales que hacen referencia a este enfoque se vinculan en términos de la conceptualización de la seguridad humana como eje de la seguridad del Estado, como son :

---

*escapan al control y dirección institucional regular, y muy difícilmente dejarían huellas documentales de sus acciones (...).* Oficio No. 001-MDN-ACOM/98.

<sup>28</sup> Arnoldo Brenes: *Amenazas a la seguridad en Centroamérica: ¿Se justifican las respuestas militares?*. En Diálogo Centroamericano. [www.arias.or.cr/documentos/cpr/dialogo3.htm](http://www.arias.or.cr/documentos/cpr/dialogo3.htm), julio 2000.

- a) La Constitución Política de la República en sus artículos 1 y 2 indica que: "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona."
- b) El Tratado Marco de Seguridad Democrática, que recoge el concepto de "*seguridad democrática*", cuyos ejes son el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, erradicación de la violencia, corrupción, impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el balance de fuerzas entre la situación interna de cada estado y la cooperación entre los países de la región.<sup>29</sup>

Según este Tratado Marco, la nueva realidad mundial regional para la solución de los problemas de la seguridad en democracia, exigía ir más allá del ámbito estrictamente militar y de la seguridad de los Estados, para abarcar el problema de manera integral, incluyendo la esfera policial y de seguridad pública, así como todo lo relacionado con la seguridad no sólo de los Estados sino de las personas o de los habitantes centroamericanos.

Había que ir de la seguridad militar a la seguridad humana, de la seguridad defensiva a la seguridad cooperativa, de la seguridad frente a las amenazas a la seguridad preventiva, de la seguridad basada en el territorio y la soberanía del Estado a la seguridad para la población o el ser humano.<sup>30</sup>

- c) En el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, signado por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en septiembre de 1996, se establece que la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. En este mismo acuerdo se identifica como factores de riesgos y amenazas para la convivencia democrática, la paz social y el orden constitucional: los desequilibrios sociales y

---

<sup>29</sup> Ibidem.

económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política y la corrupción, entre otros.

- d) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha acuñado desde 1993 el concepto de “seguridad humana”. En su informe de 1994 desarrolla este concepto ubicándolo a nivel de sus dos componentes: 1) Seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedad y represión y 2) Protección contra alteraciones súbitas o violentas en el modo de vida<sup>31</sup>.
- e) La Comisión de Gobernabilidad Global<sup>32</sup> propuso el concepto de “seguridad global”, acentuando el énfasis en la seguridad de las personas y del planeta, particularmente la amenaza ecológica; sin embargo, considera que atender la seguridad de los individuos no remplaza la atención de la seguridad de los Estados, ya que ambas son igualmente importantes.
- f) En el Informe del Comité Coordinador del Capítulo Costarricense del Diálogo Centroamericano por la Seguridad y la Desmilitarización<sup>33</sup>, se establece en sus conclusiones que el principal eje de la seguridad debe ser el ser humano, quien enfrenta diferentes tipos de amenazas en diferentes planos, de acuerdo a los diferentes ámbitos en que se desenvuelve: familia, comunidad, estado-nación, región y planeta.
- g) La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humanos aporta el concepto de “seguridad duradera” en el cual se contempla que la esencia de la seguridad es “erradicar o prevenir la aparición de situaciones amenazadoras para cualquier componente de seguridad humana”<sup>34</sup>
- h) Somavía e Insulza profundizan sobre el tema en los siguientes términos:

“Concebimos la seguridad como un concepto más amplio y positivo, que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen, e

<sup>30</sup> Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, SICA, Salvador, 1996, p. 12.

<sup>31</sup> Para mayor información consultar el numeral 17 páginas 19 y 20 de este mismo documento.

<sup>32</sup> Arnoldo Brenes, op.cit.

<sup>33</sup> *Informe del Comité Coordinador del Capítulo Costarricense del Diálogo Centroamericano por la Seguridad y la Desmilitarización*; en Revista Diálogo Centroamericano.

<sup>34</sup> María Virginia Casasfranco (Coordinadora): *Hacia una seguridad ambiental en Guatemala. Construcción de una agenda en Sololá*; Fundación Centroamericana de Desarrollo y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica.

implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras.”<sup>35</sup>

El análisis de los conceptos vertidos en las fuentes anteriores, coinciden en que el punto nodal en lo referente a la seguridad es el ser humano, independientemente de las acepciones que se utilicen para denominarla, pero no en una condición ideal, sino con referentes concretos a su situación y entorno, donde se involucran aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. Es decir, que en este enfoque se desplazan los ejes que conformaron la concepción de seguridad, en el marco de la DSN:

- El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral.
- El orden político se caracteriza por la aspiración democrática eliminando su carácter autoritario.
- La institucionalidad de la seguridad se resuelve en el marco del Estado democrático de derecho.
- La Agenda de Seguridad del Estado se amplía e incorpora otras temáticas además de la Defensa.

### **III. Construcción del concepto de Seguridad**

27. La reformulación del concepto de seguridad, a partir de la necesidad de funcionalizar una categoría analítica que sea coherente con la nueva etapa histórica que ahora vivimos, se convierte en una tarea impostergable.

En una primera aproximación, el término seguridad semánticamente posee su origen en la palabra latina *securitas/securus*: libre de preocupaciones o problemas, proveniente del término *sine cura*: sin problemas o preocupaciones; por lo que, en su acepción más fundamental, el término seguridad hace referencia a estar libre de preocupaciones; a sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otros<sup>36</sup>.

En este sentido, seguridad significaría estar libre de preocupaciones o problemas; sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otras personas o circunstancias.

---

<sup>35</sup> Juan Somavia, & José Miguel Insulza (Compiladores): “*Seguridad Democrática Regional. Una concepción Alternativa*; Comisión Sudamericana de Paz, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, noviembre de 1990; p. 7.

Poseer control sobre cualquier tipo de riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparado para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

Algunos<sup>37</sup> plantean que la seguridad nacional es el derecho de cada Nación a defender su integridad territorial y su tranquilidad doméstica contra amenazas internas y externas. En este contexto, la seguridad significaría un ambiente estable y previsible donde no existirían temores de daño o perjuicio a las personas o a sus bienes, y donde la Nación gozaría de una firme estabilidad.

Se afirma que la seguridad es un concepto político de competencia y responsabilidad del Estado, no atribuido a un sector en particular y, por lo tanto, no posee carácter militar, sino corresponde a todos los ciudadanos y a todos los sectores de la Nación.

Otros<sup>38</sup> afirman que la seguridad es una condición en la que los Estados consideran que no existe peligro de un ataque militar, presión política, ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios. Sostienen que los conceptos de seguridad comprenden y combinan diferentes elementos como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología, y la cooperación mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral.

Se ha afirmado<sup>39</sup> que la seguridad nacional tiene por objeto mejorar la seguridad de la instituciones sociales, económicas y políticas contra amenazas procedentes de otros Estados independientes, las que pueden manifestarse afectando la seguridad militar, la seguridad interna o la seguridad situacional.

La seguridad militar está encaminada a disminuir o neutralizar los esfuerzos destinados a debilitar o destruir la Nación, realizados por fuerzas armadas que operan desde el exterior de sus límites institucionales y territoriales.

<sup>36</sup> Martha Bárcena Coqui, op.cit., pp. 11 y 12.

<sup>37</sup> Margaret Crahan. *Defining Security Needs*; en Sabri Sayari: Civil Military Relations an Democratization; Washington, D.C. National Academy Press, 1993, p.9.

<sup>38</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Concepto de Seguridad, Departamento de Arme y Desarme*. Informe del Secretario General, Documento A/40/553, párrafos 205-206, 1986.

<sup>39</sup> Samuel P. Huntington. *El Soldado y el Estado*;

La seguridad interna trata de la amenaza de subversión, es decir, el esfuerzo destinado a debilitar o destruir al Estado, realizado por fuerzas que operan dentro de sus límites institucionales y territoriales.

La seguridad situacional concierne a la amenaza de erosión procedente de cambios a largo plazo en las condiciones sociales, económicas, demográficas y políticas, que tienden a reducir el poder relativo del Estado.

A nivel general el objeto de la seguridad podría ser amplio, cubriendo los legítimos intereses de los pueblos, los Estados, la comunidad internacional y la persona humana, pero ésta última prevalece en tanto núcleo generador de los primeros.

Aunque tradicionalmente la seguridad ha sido definida desde el Estado, en un contexto democrático debería ser definida como expresión de los intereses legítimos de la sociedad, mediante los procedimientos considerados en el sistema democrático y aplicando sus mecanismos institucionales correspondientes. Obviamente el punto de partida contará con condicionantes históricos y estructurales que habrá de tomarse en cuenta; lo prioritario será la generación de nuevas condiciones que permitan arribar y desarrollar una política de seguridad para la democracia, en la cual los intereses de la sociedad y los de la persona humana sean inseparables.

28. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural. La ampliación del concepto de la agenda restringida a la agenda ampliada implica, en primer lugar, acceder al debate en torno a las necesidades de seguridad de colectivos con referentes concretos. Es decir, partir del contexto real para categorizar la seguridad de manera que se transforme en un concepto útil y operativo, atendiendo a las particularidades de cada situación, evitando homogeneizar artificialmente condiciones que no lo son.

Para el caso de Guatemala se ha optado por un concepto amplio de seguridad, que incorpora en su agenda una serie de elementos de riesgo que pudieran afectar las condiciones de bienestar económico, político y social de la sociedad, superando mediante esta reformulación las interpretaciones estatocéntricas, para establecer que el bien a defender por la acción de seguridad del Estado es, prioritariamente, la persona humana.

Sin embargo, dado el generalizado contexto de subdesarrollo de nuestra sociedad, esta ampliación implicaría superponer la agenda de seguridad a la de desarrollo.

Esta situación nos ubica en el centro de un nuevo debate, es decir, la relación entre las agendas de seguridad y desarrollo. Si bien el concepto ampliado incorpora componentes integrales en relación a los individuos y las sociedades, como lo ambiental, económico y social, en el afán de no circunscribir el tema de seguridad al componente político-militar, se corre el riesgo de relativizar demasiado el concepto de seguridad.

Esta problemática ha sido abordada recientemente como efecto del intento de aplicar indiscriminadamente al concepto de seguridad diversos calificativos, tales como: democrática, humana, o integral, cuestionando que la ampliación del concepto de seguridad conduce a desvirtuar los aspectos específicos de la seguridad interestatal, claves para la estabilidad regional y la seguridad internacional, lo cual implicaría que si el concepto de seguridad se amplía sin referentes concretos, englobará todos los aspectos significativos de la vida social<sup>40</sup>

El riesgo de no delimitar el ámbito de las políticas de seguridad y desarrollo, es decir, asignar al desarrollo las características de situación de excepción implícitas en toda emergencia, implicaría la inconveniencia de situar amplios temas de la agenda pública en los ámbitos de la excepcionalidad. Si esto sucede, al considerar toda situación de vulnerabilidad de la población como una amenaza, el efecto de priorización de las políticas de Estado se perdería, ya que si todo sería urgente, nada lo sería, y el efecto de la agenda de seguridad como mecanismo para la movilización extraordinaria de recursos sería nulo.

También estaríamos ubicándonos en un contexto muy cercano al que sirvió de base a los regímenes autoritarios, ya que convertiríamos a la seguridad en algo similar a la meta suprema del Estado, es decir, en la parte central a la que habría que subordinar cualquier acción estatal, aunque eso implicara priorizar intereses del Estado contrapuestos a los intereses de seguridad de la población en su conjunto.

La identificación del desarrollo como objetivo de seguridad implicaría la subordinación del desarrollo a la seguridad, como efecto de las connotaciones de urgencia y emergencia

---

<sup>40</sup> Rojas Aravena Francisco. *La Seguridad Internacional en las Américas*; en Fuerzas Armadas y Sociedad. Revista de FLACSO- Sede Chile. Año 13, No. 4. Octubre- diciembre 1998. p. 24.

asociadas a la problemática de la seguridad, cuyo costo implícito sería la adopción de medidas de excepción que relegan los procedimientos regulares.

En contextos de precaria consolidación de los valores democráticos, esta subordinación podría generar acciones que atenten contra los intereses de la consolidación del sistema democrático; es indispensable, por ello, establecer una clara distinción conceptual y operativa entre los términos seguridad y desarrollo. Para ello, se propone distinguir entre *seguridad preventiva* y *seguridad reactiva*; entendiendo por la primera, la capacidad para continuar o mantener una relación positiva; y por la segunda, la capacidad de cortar o detener una relación negativa.

Ubicados en el marco conceptual de la Seguridad Democrática, *seguridad preventiva* es la capacidad del Estado de generar condiciones que mitiguen las vulnerabilidades que afectan a la sociedad y que atentan contra el bienestar general; *seguridad reactiva* es la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad.

El punto de referencia de ambos conceptos debe ser la situación específica de vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta la población en un momento dado, y sus lógicas variarán según se trate de la *seguridad preventiva* que buscaría identificar las oportunidades y potencialidades que permitan maximizar los recursos materiales e inmateriales de los que se disponga; o de la *seguridad reactiva* que buscaría la identificación de riesgos y amenazas que atenten contra los esfuerzos de generación del bienestar.

La acción de las políticas de desarrollo del Estado es positiva por definición, en cuanto a que procura generar condiciones de bienestar para la población; su sentido es desarrollar una relación positiva que permita superar la vulnerabilidad existente.

Una condición de *seguridad reactiva* está dada por las amenazas que se ciernen sobre las condiciones de bienestar de la población, consecuentemente, la acción del Estado debería orientarse a identificar las relaciones negativas -riesgos y amenazas- que actúan contra las vulnerabilidades existentes y definir medidas para contrarrestarlas. En este caso, la política estatal de seguridad sería distinta de la política de desarrollo, en la medida en que no atiende la generación de condiciones de bienestar, sino a la contención de riesgos o amenazas a éste.

Es conveniente tener en cuenta que lo que califica la existencia de una situación de seguridad o inseguridad, es la presencia o ausencia de una política efectiva destinada a contener o detener la existencia de riesgos, amenazas o vulnerabilidades. Una condición de seguridad se da cuando la existencia de riesgos o amenazas al bienestar son establecidas, neutralizadas o contrarrestadas mediante la acción de las políticas del Estado en materia de seguridad. Al contrario, una condición de inseguridad destaca la existencia de riesgos o amenazas contra los que no se dispone de medidas adecuadas para contrarrestarlos.

*La seguridad preventiva* sería aquella parcela del desarrollo que atiende a situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones; *la seguridad reactiva* procura contrarrestar todos aquellos riesgos o amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad del Estado para proteger a la sociedad y a sus instituciones.

El término seguridad democrática indica la condición de bienestar que se genera gracias a la acción de desarrollo que promueve el Estado, y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar. El término políticas de seguridad se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se ciernen sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

29. La siguiente interrogante podría formularse como ¿Seguridad de quién?, ¿Cuál es el objeto de la seguridad? o ¿Cuál es el bien a defender?. El objeto referencial que se trata de identificar tiene como escenario de fondo el debate en torno al interés nacional.

El término *interés nacional* en el marco de las perspectivas tradicionales de los estudios de seguridad, se identificaba como la integridad territorial y la soberanía política; posteriormente evolucionó hacia objetivos más específicos ligados a estrategias para el desarrollo y a la proyección de las políticas estatales más allá de las fronteras, con lo cual el término se convirtió en algo amorfo y confuso, hasta llegar a identificar a procesos de decisión política que permiten el desarrollo de intereses que representan *los intereses del Estado*, derivados de las percepciones que las élites en el poder definían como más conveniente para todos.

Por ejemplo, en el marco de los regímenes autoritarios se identificaba al Estado, con las implicaciones de la manipulación del término “interés nacional” como proyección de los intereses colectivos siendo que representaban intereses particulares de un sector hegemónico. En el marco del concepto de seguridad democrática el objeto referencial es la persona humana en el sentido integral, como individuo que interactúa con su entorno social y natural.

En el caso de democracias incipientes, como la nuestra, la identificación de *los intereses nacionales* –más allá de la integridad territorial y la soberanía nacional- se hace necesaria en la medida en que permite la identificación de objetivos comunes y la definición de las correspondientes estrategias de desarrollo para alcanzarlos; para ello será necesario precisar el proceso y los procedimientos de legitimación de aquellos que legalmente pueden identificarlos.

Será indispensable aceptar que no todo interés nacional involucra problemas de seguridad; para evitar una probable confusión, será necesario tener muy clara la distinción entre la problemática del desarrollo (*seguridad preventiva*) y la de la seguridad (*seguridad reactiva*), estableciendo que de los intereses nacionales de seguridad se derivan las políticas específicas de seguridad, definidas por las autoridades estatales como estrategia para dar respuesta a las amenazas existenciales que se ciernen sobre el Estado.

La claridad y definición de esta distinción es clave, el punto nodal de la discusión, pues de ella se nutre la política de seguridad del Estado y de la cual se derivarán directrices sustantivas, como el tipo de amenazas que hay que atender y cómo enfrentarlas. Es decir que este aspecto tiene un alto componente valorativo en la medida en que otorgará parámetros para la inclusión-exclusión de riesgos y su jerarquización, así como de los medios y formas de operativizar su prevención, control y resolución.

La reflexión en torno al “*bien a defender*” es oportuna para abordar la problemática de la inclusión de los intereses y necesidades de la mayor parte de sectores que conforman una sociedad determinada, en especial cuando se propone la reformulación del término seguridad.

Dicha reformulación obedece a la necesidad de corregir las deformaciones en la acción del Estado, que como efecto de la vigencia de regímenes autoritarios, identificaba a las

propias estructuras gubernamentales como “*el bien a defender*”, convirtiendo en prioritaria para la acción estatal la seguridad del orden político, y sacrificando en consecuencia la seguridad de la población.

Durante la vigencia de dichos regímenes, la Nación era percibida como un estado ideal a alcanzar mediante un proyecto estatal de desarrollo expresado en un “*interés nacional*” y en unos “*Objetivos Nacionales Permanentes*”, de los cuales las autoridades políticas se constitúan en mediadores absolutos. En una democracia, la Nación es una comunidad política definida por un pacto político entre actores sociales reales, que norma su resolución práctica de acuerdo a principios y procedimientos claramente establecidos. De esto se deriva que la Nación no existe fuera del pacto político y que su seguridad como colectivo social es inseparable a su seguridad como colectivo político.

En una concepción democrática, el interés de la sociedad y los de la persona humana son inseparables; el concepto de persona humana se refiere, aparte de su realidad biológica, a una serie de vínculos que la persona establece con otras personas en los distintos ámbitos en que desarrolla su vida y con la comunidad en su conjunto, de los cuales se derivan una serie de derechos y obligaciones recíprocas.

De esta cuenta, al tratar de identificar “*el bien a defender*” por la acción de seguridad del Estado, prácticamente se estará definiendo políticamente a la propia comunidad, ya que las políticas de seguridad deben responder prioritariamente a la seguridad de la persona humana, de la sociedad como colectivo social, y de las instituciones políticas que expresan las bases del pacto constitutivo de la comunidad política, siendo inadmisible que el interés de uno pueda desarrollarse en contraposición del interés del otro.

#### **IV Elementos para definir la Agenda de Seguridad**

- 30. La especificidad de una política de seguridad se manifiesta en la lista de temas o problemas que busca abordar y resolver, es decir, en la Agenda de Seguridad del Estado, la cual identifica a una serie de amenazas y riesgos al bienestar de las personas, la sociedad, y sus instituciones políticas, cuyo efecto es necesario controlar, y que no están previstas en las políticas de desarrollo.

Es en esta área en donde se plantea el reto de definir nuevos conceptos de seguridad operativos ya que, como recordaremos, uno de los peligros de la ampliación del concepto

de seguridad estriba en la confusión entre los ámbitos de la política de seguridad y la de desarrollo. Ya que el término seguridad implica con frecuencia movilización estatal en condiciones de excepcionalidad, es conveniente reducir al mínimo posible la inclusión de temas en una agenda de seguridad, situando únicamente aquellos para los que el Estado no posee una respuesta institucional prevista y/o adecuada, y cuidando de procurar el traslado de problemas o temas del ámbito de emergencia y excepción de las políticas de seguridad, hacia el ámbito de regularidad y normatividad de las políticas de desarrollo.

Lo óptimo sería que en la política de seguridad del Estado se mantuviera reducido al mínimo posible el número de problemas que son atendidos desde la Agenda de Seguridad, así como el tiempo requerido para la atención de un problema emergente.

Tradicionalmente los temas que se incorporan en las agendas de seguridad son aquellos ligados a la problemática de la supervivencia; aquellos cuya existencia plantea una amenaza existencial al Estado, al extremo que justifica la utilización de medidas extraordinarias para enfrentarlo.

En este orden de ideas, podríamos hablar de *problemas existenciales* cuando amenazan a corto plazo la supervivencia del Estado, o de alguno de sus componentes, ya se trate de la sociedad, el territorio o de su sistema político; *problemas vitales* cuando amenazan a largo plazo la viabilidad del Estado o de algunos de sus componentes; *problemas mayores* cuando de no ser corregidos oportunamente por el Estado, pueden convertirse en problemas vitales; y *problemas menores* cuando afectan el bienestar de la población pero no constituyen una amenaza mayor.

Los niveles de problemas mayores y menores corresponden con las condiciones de *seguridad preventiva* que deben generarse mediante las políticas de desarrollo; los problemas de carácter vital, en la medida en que se plantean con efectos a largo plazo no justifican apelar al recurso de la excepcionalidad implícito en los temas de una Agenda de Seguridad; de hecho, una eficiente política de seguridad procura reducir los problemas existenciales en vitales, y mediante una adecuada política pública podría reducirlos incluso a problemas mayores o menores.

En base a lo anterior podríamos concluir que **los únicos temas que deberían incluirse en una Agenda de Seguridad son aquellos de carácter existencial, que no pueden ser atendidos en el marco de las políticas regulares del Estado.**

Para poder definir que problemas o amenazas deben ingresar a la Agenda de Seguridad por pertenecer al ámbito de *problemas existenciales*, es decir, que amenacen a corto plazo la supervivencia del Estado o alguno de sus componentes, será necesario definir el *proceso de aseguramiento* y establecer *el umbral*.

*El proceso de aseguramiento* es la acción de proyectar la política más allá de la normatividad regular, pero sujeto a controles legales aplicables al estado de excepción, enmarcando un tema como correspondiente a un tipo especial de política o por encima de la política. Este concepto descansa en la concepción de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que va desde lo *no político*, por no atraer la atención estatal ni volverse un tema de debate y decisión pública, a *lo político*, es decir, aquello que cae en el ámbito de las políticas públicas, requiriendo decisiones y/o asignación de recursos públicos, hasta ser incluido en el *proceso de aseguramiento*, por considerar que constituye una amenaza existencial que requiere medidas de emergencia que exceden los límites del procedimiento político regular.

*El umbral* sería el límite a partir del cual un problema pasa a ser atendido en el marco de las políticas de seguridad; la línea divisoria que define que un problema debe ser atendido bajo parámetros determinados para situaciones especiales. El vano que debe ser atravesado en y por *el proceso de aseguramiento*.

Cruzar ese umbral significa incluirlo dentro del *proceso de aseguramiento*, el cual considera tres etapas básicas: (1) la identificación de una amenaza existencial; (2) la identificación de una acción de emergencia; y (3) la liberación de dicha acción de las limitaciones establecidas en el marco normativo regular.

El dilema resulta de la capacidad y claridad de tomar las decisiones oportunas respecto a los ámbitos, el umbral y cómo “asegurar” o “desasegurar” un tema. Esto será responsabilidad de las instancias específicas del Estado del ámbito de la seguridad.

Sin embargo, existe un punto central que es el referente necesario donde se ubican estos ejercicios, que es el diseño, formulación y operativización de una política de seguridad

como proyecto de Estado; de no tener estos niveles resueltos se corre el riesgo de generar una política de seguridad incoherente, coyuntural y con ello, proclive a la manipulación e impunidad de los sectores allegados a las estructuras que inciden en la seguridad.

31. La concreción de la ruta de la formulación de una política de seguridad democrática se desarrolla desde la reconceptualización de la seguridad, la identificación del objeto a defender, el nivel de aseguramiento y los ámbitos de las amenazas, hasta la identificación de los medios y procedimientos para implementarla. Los medios y los procedimientos a utilizar obligan a repensar, reformular o crear un diseño institucional que resuelva por un lado, los recursos que deberán estar disponibles para la ejecución de las medidas necesarias para prevenir, controlar o enfrentar una amenaza determinada, y por otro lado, los mecanismos para la toma de decisiones.

En el marco de un Estado democrático ambos aspectos deben ser evacuados en un marco normativo que garantice la transparencia y la claridad de ejecución, aunado a una capacidad administrativa eficaz.

Para que estas condiciones se den debe fortalecerse el Estado en general, así como generar los espacios amplios de participación de todos los sectores de la sociedad. Las garantías de que la política de seguridad y su operativización superen los marcos restringidos, conceptuales y operativos anteriores, dependerá, por un lado, de la capacidad de lograr cambios sustantivos en las concepciones e instituciones que tradicionalmente se han hecho cargo de la seguridad y, por el otro, dependerá de la capacidad de la sociedad en su conjunto para sensibilizarse, conocer e incidir en este proceso.

El reto de lograr una Agenda de seguridad democrática es el reto para consolidar un Estado democrático.

Guatemala, 30 de noviembre del 2001.

## **INTEGRANTES GRUPO 2: CONCEPTO Y AGENDA DE SEGURIDAD**

Ministerio de la Defensa

Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)

Secretaría de la Paz (SEPAZ)

Centro de Estudios de Guatemala (CEG)

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)

Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPAGES)

Guillermo Pacheco

Humberto Preti