



Rosendo Elvis

***Una gestión no democrática de las fuerzas de seguridad, puede distorsionar las prioridades en materia de seguridad, debido a que puede preferirse la seguridad militar o la privada, frente a una seguridad pública no responsabilizable e ineficiente.***

## La nueva agenda de seguridad de Venezuela

Primera parte

### Algunos elementos para su discusión

Ana María Sanjuán<sup>1</sup>

Por diversas razones, el tema de la seguridad es central hoy en la agenda política nacional, siendo uno de los problemas más complejo de atender y procesar hoy en la sociedad venezolana. Su complejidad deviene de la interrelación de varios factores, entre los que deben mencionarse las transformaciones institucionales y políticas que tienen lugar en el país desde 1999, los cambios globales experimentados en las áreas internacional y de seguridad y por las relaciones con Colombia, no sólo por el contencioso limítrofe pendiente entre ambos países, sino por el desarrollo del Plan Colombia a partir de 2001, con impactos a la seguridad de la extensa y dinámica frontera binacional. Adicionalmente, los temas de seguridad y de política exterior, han entrado de lleno en la polarización política que ha caracterizado el clima del país en los últimos tres años, específicamente en lo que respecta al manejo de las relaciones con Colombia y con los Estados Unidos, por lo que dichos temas mantienen una importante

presencia en los debates políticos internos, lo que en ocasiones contribuye a magnificar o minimizar amenazas.

La imagen de seguridad está vinculada a un conjunto de creencias, ya que consiste en la emisión de un discurso que se levanta sobre representaciones de aquello que se percibe como realidad. Ese discurso se conforma de relatos, de signos e interpretaciones de los mismos que casi inevitablemente se levantan sobre metáforas del Estado, la nación o la comunidad que construyen identidades políticas y sociales (Bonilla, 2003).

El discurso de la seguridad cumple funciones de legitimación de ciertas formas específicas de ejercicio del poder en un contexto caracterizado por referencias identitarias sumamente fragmentadas en la actual coyuntura regional e internacional. Por ello, otra

dimensión de la imagen de seguridad es la de las percepciones de amenaza para sociedades e individuos que se originan en dinámicas políticas y sociales internacionalizadas. En cierto sentido, los conflictos de seguridad aluden a la imagen de soberanía de los Estados pero también a la necesidad de orden en el plano doméstico, que implican la necesidad de interrelacionar los temas relativos al orden mundial con los procesos domésticos. En el contexto de fin de siglo, caracterizado por la globalización de las finanzas y los mercados y la expansión de la democracia como elementos primordiales de la agenda internacional, se han generado cambios trascendentales en el campo de la seguridad y la defensa, a causa de la superación de los esquemas referidos a la “guerra fría” y la aparición de nuevas amenazas, en la mayoría de los casos vinculadas a la seguridad ciudadana y a su afectación por parte de la criminalidad común, difusa y organizada. En tal sentido, las fuerzas armadas de la mayoría de los países latinoamericanos atraviesan profundas revisiones y transformaciones con el propósito de adecuarse a una perspectiva internacional dinámica y diversa y enfrentar eficazmente los retos que plantea el logro de la seguridad en el siglo XXI. Adicionalmente a su nuevo papel estratégico y debido a las restricciones fiscales y de inversión pública que afectan a los países de la región, las instituciones militares muestran una tendencia pronunciada a la reducción de sus presupuestos, tra-

dicionalmente con una alta participación en los productos brutos nacionales, lo cual incide también en su redimensionamiento y en el replanteamiento de sus objetivos. Es así que en el ámbito latinoamericano, en el cual se propende al afianzamiento de mecanismos expeditos de integración económica, social y política, las instituciones armadas han ido tomando un rol fundamental en la arquitectura de acuerdos internacionales hemisféricos que promueven un modelo de seguridad cooperativa basados en la reducción y profesionalización de las mismas, con el objetivo de consolidar el escenario de seguridad interna requerido para la construcción democrática y el fortalecimiento estatal (Tokatlian 2001, Trinkunas, 2000). (Tokatlian, Juan Gabriel (2001)<sup>2</sup>,

Por haberse desactivado en la región la mayoría de los conflictos limítrofes y dado el alcance de los cambios que han tenido lugar en los escenarios nacionales e internacionales y el de sus secuelas en las políticas de seguridad nacional, distintas percepciones estratégicas transforman la tradicional consideración como problema militar de los temas capitales de la seguridad interna y externa de los países. Por ello, las distintas fuerzas armadas, así como las políticas desarrolladas en materia de seguridad externa e interna, buscan apoyarse en nuevos esquemas con el objetivo de garantizar efectivamente la transición a modelos de funcionamiento acordes con el papel del hemisferio en el reordenamiento mundial y la estabilidad de las democracias (Grabendorff, 2003, Hirst, 2003).

Debido a razones vinculadas a la correlación de fuerzas y a la estabilidad interna, la actividad primordial de la definición político-estratégica de las naciones latinoamericanas cuya responsabilidad compete al Estado en su conjunto, ha sido delegada por el estamento político de la región a las corporaciones militares. Ello ha determinado la conformación de áreas exclusivas de competencia de dichas instituciones, tales como los asuntos referidos a la defensa nacional y a la seguridad pública. Al encontrarse restringida o limitada a los civiles la producción de pensamiento estratégico de contenido político en los ámbitos de la conducción superior estatal, las instituciones armadas se han hecho cargo del vacío, con los objetivos de aminorar la incertidumbre institucional e incorporar sus planteamientos en decisiones estratégicas del mas alto nivel. La posición estratégica de los militares en América Latina, les ha permitido conservar y administrar importantes recursos organizativos, funcionando con un alto grado de autonomía interna. Pese a que no se ha adelantado en la región una reforma militar profunda, se discuten en diversos ámbitos los mecanismos de conjunción más viables de las fuerzas armadas con los nuevos desafíos de seguridad, así como los de control constitucional y civil sobre sus actuaciones, mediante la incorporación de sus medidas generales y estratégicas en los programas de gobiernos. Ello podría compatibilizar a la corporación armada con las instituciones políticas democráticas, some-

tidas a su vez a intensos procesos de reformas en los países latinoamericanos.

Con el fin de la guerra fría y la desaparición del comunismo como enemigo, la cooperación se reforzó más ampliamente, surgiendo “nuevos enemigos” o “nuevas amenazas”, ajenas algunas a la esfera militar lo que obligó a crear conceptos alternativos o complementarios al de seguridad nacional, surgiendo entonces conceptos como el de “seguridad humana”, “seguridad ciudadana” o “seguridad democrática”. Esta nueva conceptualización ha sido valiosa ya que ha permitido revisar críticamente la noción militarista tradicional y Estado-céntrica de seguridad nacional incluyendo otras visiones nacionales y regionales. Sin embargo, faltan consensos en cuanto a las nuevas concepciones de seguridad, debido fundamentalmente a la diversidad de lenguajes que aún existen entre las sociedades, las cuales reflejan experiencias e intereses políticos y económicos diferentes (FESCOL, 2004).

Después del 11S, la humanidad discute el significado de la seguridad, las políticas que pueden hacer un mundo con sociedades más seguras y aquellos elementos que causan inquietud, temor e inseguridad a la gente y a los Estados. El mayor debate ha girado alrededor de cuál debe ser el objeto principal de la seguridad, si el Estado, la democracia o las personas. En este sentido, ha ido ganando terreno la idea de considerar a las personas como los núcleos fundamentales de la seguridad. De allí proviene

entonces el concepto de “seguridad humana” de las Naciones Unidas (FESCOL, 2004)<sup>3</sup>. Este repensar global sobre la seguridad y la consolidación del nuevo concepto de Seguridad Humana, puede contribuir a situar el debate en un punto más próximo al ciudadano y más centrado en las demandas del conjunto de la humanidad que en los intereses de los Estados (Fisas, 2002). Para las Naciones Unidas, el aspecto fundamental de la inseguridad humana es la vulnerabilidad. El concepto de seguridad humana es evolutivo, lo que permite replantear los viejos esquemas de seguridad centrados en aspectos militares a través de las necesidades de la humanidad, con toda su variedad, que en la mayoría de países en vías al desarrollo apenas han merecido atención en las políticas públicas. Para las Naciones Unidas (PNUD, 2002), el logro del desarrollo humano también depende de la paz y de la seguridad personal.

El concepto de seguridad humana aparece en 1993, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>4</sup> y aunque no cuenta con una definición precisa y concluyente, se conoce que es de orden polivalente, de contenido antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo y de connotaciones cualitativas y cuantitativas y que responde a dos factores: percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades. La seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de

la amenaza militar o delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos de las personas<sup>5</sup>.

Para el PNUD, entonces existen ocho dimensiones de la seguridad, siendo estas la económica, la financiera, la alimentaria, la sanitaria, la ambiental, la personal, de género, comunitaria y política, mientras que las *inseguridades globales* han sido identificadas como el crecimiento demográfico, las diferencias entre países, las migraciones descontroladas, el deterioro medioambiental, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional. Los instrumentos globales básicos para enfrentar y controlar dichas inseguridades deben ser políticas que consideren las necesidades humanas básicas, la diplomacia preventiva, los derechos humanos, el desarrollo económico y social y la reforma de las instituciones globales (Escobar y Hoecker, 2002). También desde la perspectiva de Naciones Unidas (PNUD, 2002), un elemento clave del desarrollo humano lo es el control cívico democrático del sector de la seguridad, ya que las instituciones de seguridad no sometidas a ningún control y sin obligación de rendir cuentas de sus actos, suelen cometer abusos contra los miembros más vulnerables de la sociedad, poniendo trabas a la supervivencia y a otras liberta-

**Los temas de seguridad suelen atenderse con medidas represivas y frecuentemente a través de estrategias y medios militares.**

des fundamentales. Una gestión no democrática de las fuerzas de seguridad, puede distorsionar las prioridades en materia de seguridad, debido a que puede preferirse la seguridad militar o la privada, frente a una seguridad pública no responsabilizable e ineficiente.

Considerando que las personas viven en diversos ambientes de organización social, plasmados en costumbres, valores, normas e instituciones formales e informales, que expresan variados contextos culturales, entonces la seguridad debe también garantizar la reproducción de dichos contextos. Idealmente y en un sistema democrático perfecto, el Estado debe y garantiza su preservación; sin embargo, en América Latina debido a su desarrollo histórico y político, el tradicional concepto de seguridad nacional y sus implicaciones políticas, ha dejado de lado la seguridad de la gente. No obstante, no se puede abandonar completamente la necesidad de asegurar al Estado, su integridad física y sus instituciones democráticas, dado que éste aún constituye la unidad política y administrativa básica del sistema internacional y mantiene la potestad de brindar seguridad a los ciudadanos. Un aspecto clave en esta discusión, también lo es la gran canti-

dad de temas identificados como amenazas a la seguridad, es decir, el grado de "securitización" de numerosas áreas vinculadas al desarrollo. Esto es fundamental, ya que los temas de seguridad suelen atenderse con medidas represivas y frecuentemente a través de estrategias y medios militares. Por tanto si se incluyen en la agenda de seguridad toda clase de eventos que atentan bien contra la estabilidad institucional, bien contra la calidad de vida, se corre el riesgo de promover más tratamientos punitivos que estrategias alternativas con menores costos para las libertades civiles y políticas (FESCOL, 2004, Bonilla, 2003). Por ello, quienes auspician un punto intermedio entre abusar de la "securitización" o permanecer sumiso frente a la concepción tradicional, plantean que la inseguridad se refiere a la vulnerabilidad de ser asediado por la violencia o la amenaza de violencia, si ésta es significativa, organizada e intencional. Ello sin embargo, excluiría importantes amenazas a la seguridad no violentas, tal como las condiciones económicas y sociales adversas. A pesar de esta tendencia de propiciar una "securitización" alternativa, la seguridad nacional continúa siendo uno de los mayores factores de militarización de la política en los planos nacionales e internacionales (FESCOL, 2004, Rojas Aravena, 2003).

- 1 Directora del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela.
- 2 "La desconcertación sudamericana" en *Nueva Sociedad* N° 176, Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Trinkunas, Harold (2001), "A crisis in civil-military relations in the Andes? ". Paper prepared for the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, September 5-8, 2001, Washington. Trinkunas, Harold (2000), "Crafting civilian control in emerging democracies: Argentina and Venezuela" in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* , Vol. 42, No. 3, (Fall 2000).
- 3 La discusión en torno al concepto de seguridad y sus diversas dimensiones sigue siendo de gran actualidad y controversias.
- 4 "La Seguridad Humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. La Seguridad Humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana". Informe Anual Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994
- 5 Villanueva Ayón, Miriam: "La Seguridad Humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?" en *Argentina Global* No. 3, Oct.-Dic. 2000.