

# Securitización y vulnerabilidad Algunas consideraciones sobre los desafíos para Argentina

*Lic. María Laura Forte*

## Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar el concepto de amenaza contenido en la actual Estrategia de Seguridad Nacional y en el diseño de Política Exterior de Estados Unidos, con el fin de establecer algunas consideraciones que pudieran ser de utilidad para prever el impacto que tal enfoque podría implicar en Argentina y en el contexto regional.

Para ello, se tendrá en cuenta la evolución de este término a lo largo de las administraciones estadounidenses desde el comienzo de la II posguerra; esto, no a modo de mero marco histórico sino en función de su aporte al análisis, surgido a partir de la observación de las concepciones precedentes y de la cosmovisión y opciones escogidas de los funcionarios que George W. Bush, puso al frente de estas áreas.

Las consideraciones respecto de su posible impacto en Argentina y en la región, se plantearán a partir de un análisis de los roles que pueden jugar las vulnerabilidades nacionales; el Estado como actor y receptor de la amenaza y los posibles usos contrapuestos de las políticas de cooperación regional.

## Definición e implicancias del concepto

Etimológicamente, "amenaza" proviene de la palabra latina *minacia* cuyas acepciones la refieren como preanuncio de desgracia;

palabra o gesto intimidatorio y promesa de castigo. Estos tres aspectos hacen directa referencia a la interpretación del concepto con que se aborda el presente trabajo: señal de advertencia; manifestación de hostilidad y búsqueda de disciplinamiento.

Particularmente desde la entronización del realismo como paradigma dominante, Amenaza se asocia casi de inmediato con la definición negativa de Seguridad (1), el diseño de estrategias de Defensa y el uso de poder militar. Sin embargo, esta lectura acota en demasía un concepto que posee aristas más sutiles y determinantes.

(1) Eliminación de enemigos, ausencia de obstáculos para la preservación del interés nacional y ausencia de temor de ver atacados sus valores

La Amenaza es aquí entendida como intersubjetiva. Es la acción que realiza nuestro adversario para intimidarnos, convenciéndonos de los perjuicios que deberíamos afrontar en caso de no actuar de manera acorde a lo planteado. Tal como establece Saint Pierre, "la amenaza sólo se constituye y opera en la percepción de aquel que es amenazado (...) permitiéndole una toma de conciencia de las agresiones potenciales" (2).

Al distinguir amenaza de peligro, se establece que éste -que puede estar constituido por factores militares, sociales, económicos, políticos, naturales, ambientales, etc. - existe de manera objetiva. Puede, entonces, al poseer una existencia independiente de nuestra capacidad o voluntad de percibirlo, ser captado o permanecer ajeno a nuestra observación y, por lo tanto, a nuestras prevenciones. La definición de amenaza en un diseño de política exterior, se presenta como la llamada de alerta frente a la detección de un peligro para la seguridad de los individuos, de grupos minoritarios, de un estado,

una región o del orden internacional.

El pasaje de peligro a problema es, entonces, una decisión política surgida a partir de las creencias y percepciones de los decisores.

El proceso de su inclusión o articulación en las políticas públicas es lo que Barry Buzan, desde su enfoque constructivista, denomina politización.

Las amenazas de inclusión "obligada" en la agenda pública serán aquellas consideradas letales para un objeto de referencia (el Estado, la seguridad pública, el acceso a los recursos, etc.) de acuerdo a criterios tales como cercanía en el tiempo; en el espacio; probabilidad de concreción; posibles consecuencias y existencia de precedentes relevantes.

Ahora bien, cuando este problema es presentado a la opinión pública como una amenaza letal a un objeto de referencia, nos hallamos frente al proceso de Securitización.

(2) Saint Pierre, Héctor Luis, 2003. "Las 'nuevas amenazas' como subjetividad perceptiva". Ponencia III Simposio Regional de Seguridad y Defensa.

Este concepto implica la presencia de un actor securitizador que es quien se encarga de establecer la existencia de esa amenaza letal y propone medidas de emergencia que exceden las reglas o procedimientos de respuesta establecidos que, de no haberse determinado un riesgo existencial, no se hubieran transgredido.

Así, vemos que su implementación requiere de la determinación de una amenaza existencial (3), del diseño de acciones de emergencia (o agenda de pánico) y la consideración y análisis del impacto relacional entre los diversos actores afectados por la violación de las reglas.

Cualquier asunto público puede ser securitizado o politizado; sin embargo, una securitización exitosa requiere de la aceptación y asimilación que de ella haga la opinión pública local, nacional o internacional.

Esta exigencia se basa en la necesidad de legitimación y asimilación de la perspectiva hegemónica, minimizando las resistencias y asegurando su sustentabilidad.

### Caracterización de la amenaza

Desde el punto de vista del presente análisis, se establece, a su vez, una distinción entre esta amenaza enunciada públicamente en un diseño de política exterior y la que al ser percibida por los decisores, éstos, por una multiplicidad de motivos, resuelven mantenerla alejada del escrutinio público y la utilizan y debaten a nivel confidencial o de consumo interno del núcleo de confianza de la Administración.

En este último caso, un gobierno define cuáles son sus principales vulnerabilidades y cuáles los actores y escenarios más probables y lesivos para la protección y/o consecución de sus intereses y, por consideraciones políticas o estratégicas, decide no hacer pública esta concepción.

La definición de amenaza enunciada, explícita, tendrá entonces un carácter instrumental a efectos de lograr :

(3) Se denomina "amenaza existencial" a aquella que implique la posibilidad de inferir un daño letal a la existencia misma del objeto de referencia.

Legitimar acciones en función de objetivos de posicionamiento internacional, económico, militar, etc.

Promover el establecimiento de su cosmovisión en el plano global (en caso de actor hegemónico).

Lograr el apoyo de la opinión pública y generar corrientes de opinión funcionales a la instalación del diseño estratégico elegido, generalmente presentado como consecuencia lógica de una realidad dada y no de una decisión política.

Ampliar el abanico de opciones estratégicas (intervenciones humanitarias, guerras preventivas, subvenciones, bloqueos, solicitud de financiamiento blando, etc.) y minimizar las resistencias que éstas pudieran generar.

Presentar u ocultar vulnerabilidades por consideraciones políticas o estratégicas.

Justificar el rol otorgado a los organismos internacionales.

Esta explicitación de la amenaza puede adoptar, asimismo, características difusas (V.g.: comunismo o terrorismo) de manera tal que resulte apta para la inclusión de nuevos actores o procesos como objetivos de disuasión, represión o aniquilación.

La incorporación de una amenaza a la agenda pública depende, en gran parte, de la percepción de las propias vulnerabilidades. Las vulnerabilidades son áreas (geográfica, económica, tecnológica, institucional, social) que se perciben afectadas o afectables por alguna amenaza. Pero no sólo son posibles receptoras de un daño, sino que también pueden ser derivadoras del mismo, afectando otras áreas, actores o ámbitos.

Esta relación "amenaza/vulnerabilidad" se establece, desde el punto de vista de los países centrales, en términos de "un continuo inverso" (Zelikow, 1998): a mayor capacidad de (provocar) amenaza, menor vulnerabilidad.

En el caso de muchos países periféricos como Argentina,

nuestras vulnerabilidades –V.g.: debilidades socioeconómicas y marcada fragilidad institucional- tuvieron duras consecuencias políticas y sociales, las cuales fueron vistas como amenazas para la estabilidad regional y hasta internacional.

Desde este punto de vista, podríamos afirmar que a mayor vulnerabilidad, mayor factibilidad de ser considerado amenaza.

El tomar conciencia de las vulnerabilidades nos hace más sensible a las amenazas (Saint Pierre,2003), pero resulta de fundamental importancia para relativizar el impacto de una definición externa y homogeneizante de amenaza y, aún cuando ésta se considere atendible, las respuestas nacionales y regionales podrían ser definidas de manera más racional, articulada y sostenible.

#### Evolución del concepto de Amenaza

Contención: una estrategia y múltiples visiones.

La propuesta de George Kennan para la reestructuración de la política exterior de EE.UU. tras la II guerra, fue un bálsamo para el desconcierto que reinaba en el gabinete de Truman. Éste se hallaba agobiado por la urgencia de definir una estrategia que le permitiera lidiar con el desafío hegemónico que le planteaba, no sólo un Estado, sino quien fuera su indispensable aliado en la victoria sobre los fascismos.

Así, la Teoría de la Contención se erigió en la respuesta idónea a la limitación estratégica que planteaba la confrontación con un enemigo legitimado por su protagónico martirio bélico y respaldado por la fuerza de su presencia efectiva en los territorios que hubo de liberar.

Desde un realismo que ayudó a transformar en clásico, Kennan planteaba que para constituir una amenaza, un Estado debía combinar capacidad militar-industrial y hostilidad. En ese contexto, el

único actor que respondía a ambas características era la URSS., pero ello no implicaba que su mera existencia fuera percibida como amenaza para el exclusivo poseedor de armas atómicas.

La Unión Soviética había quedado diezmada tanto por la crueldad de la guerra como por la perversidad de Stalin. No era un riesgo militar inminente, no tenía la capacidad efectiva para afectar la preservación del interés nacional estadounidense, entendido en términos de imponer o mantener el sistema capitalista-democrático en su órbita de influencia y asegurar el libre acceso a los recursos que considerara fundamentales.

La URSS constituiría una amenaza sí -y sólo sí- iniciaba un proceso expansionista, lo cual era objetivamente determinable y cuya respuesta –la contención- podía asumirse con costos mínimos en términos humanos y presupuestarios, a través de una serie articulada de políticas que apuntaran a las principales falencias del régimen totalitario (V.g.: la economía, la justificación ideológica y el manejo de la imagen).

Sin embargo, tras el alivio otorgado por la lucidez y utilidad estructurante de este enfoque, Truman, en total contradicción con los postulados propuestos por su “wise man” y principal encargado del diseño de política exterior, lanza su Doctrina por la que comprometía el esfuerzo militar de EE.UU. para dar respuesta efectiva en todo el mundo, a todos los países que –quizás hasta simultáneamente- sufrieran un desafío interno o externo, que ponga en riesgo su libertad y su democracia. Su eco se hace ostensible en un discurso que George W. Bush (h) diera –tan luego- en West Point, cuando sostuvo que “... las Fuerzas Armadas deben estar listas para atacar en el momento que se les avise y en cualquier oscuro lugar de la Tierra. Todas las naciones que opten por la agresión y el terror pagarán el precio” (1º de junio de 2002) .

Las dos habilitan cualquier curso de acción, implican un

enorme esfuerzo presupuestario, arduos problemas de logística y la necesidad de disolver la renuencia estadounidense al uso intensivo de tropas.

La arquitectura trazada por Kennan partía del supuesto de que los recursos eran limitados y por lo tanto debían ser asignados de modo eficiente y sin enfatizar el aspecto militar porque en ese escenario -y dadas las características del régimen soviético- ello pondría a Stalin en la instancia de equiparar o superar el esfuerzo de EE.UU. y llevaría el enfrentamiento hasta las puertas de una nueva conflagración.

El año 1949 vio surgir el impensable equilibrio estratégico alcanzado por la URSS y el triunfo de Mao en China. El impacto generado aceleró el desfallecimiento de la propuesta original de contención, tan "económica" como profética, y caracterizada por la identificación total entre peligro, amenaza confidencial y amenaza enunciada.

Estos cambios propuestos en el NSC-48, traían aparejados una reformulación sustancial del concepto de amenaza llevándolo del "claro y distinto" expansionismo soviético a uno tan fácilmente asimilable como difuso: el comunismo.

Liberada del corset estatal, la amenaza podía anidar en cualquier ámbito, surgir desde cualquier actor e infectar la más inocente iniciativa. Es el inicio del uso de la implementación de la amenaza difusa. Este adjetivo, aparentemente despectivo, dota a la amenaza de una gran plasticidad; facilita la instalación de una sensación de inseguridad omnímoda y vuelve indispensable el incremento sustancial del presupuesto y la acción militar.

Desde el punto de vista estratégico establece, además, una inversión de su lógica: la amenaza determinará el interés. Así, el interés de EE.UU. pasaría a ser el conjurar esta amenaza en el momento, ámbito y naturaleza en que resulte percibida.

La definición de amenaza era incuestionada pero implicaba una expansión ilimitada de los recursos que ni las ideas keynesianas en boga lograban satisfacer.

Eisenhower logró zanjar este dilema: sostuvo la definición vigente del comunismo como amenaza y, respecto de las respuestas, dispuso la de la retaliación masiva para las disputas polares así como la utilización de las fuerzas de seguridad de los países de su órbita de influencia, para que operen en cada ámbito nacional, en los conflictos de baja intensidad. Estas fuerzas serían adoctrinadas a través de los cursos de contrainsurgencia en la Escuela de las Américas y de los centros de entrenamiento de Fuerzas Especiales en EE.UU. al servicio de la idea de la Seguridad Nacional.

El objetivo explícito para los países periféricos como Argentina -a diferencia de los países centrales que establecían sus defensas en relación a un enemigo externo-, era la detección y eliminación del "enemigo interno".

Esta Doctrina, proponía a los intereses institucionales militares -así adoctrinados- como el epítome de la definición del interés nacional y presuponía "la mutualidad de intereses entre el complejo militar-industrial del Norte y sus aliados en el Sur" (Nef,2002)

El clímax de este diseño de política exterior lo constituyó la "Doctrina de Seguridad y Desarrollo Continental" de 1961. Kennedy, no sólo sostuvo durante su mandato la definición difusa del comunismo como amenaza, sino que extendió el concepto de enemigo interno a los activistas - aquellos que desarrollaban tareas sociales o promovían causas – y los denominó "subversivos" aun cuando no profesaran adhesión a partido o movimiento político alguno.

Durante los años posteriores inmediatos y ante la disminución de la credibilidad de un desembarco soviético masivo o toma revolucionaria del poder, se promovió la utilización de las fuerzas de seguridad locales en la realización de "tareas profilácticas" para man-

tener el orden interno de manera acorde a los intereses de la potencia hegemónica.

“Progreso” o “Desarrollo” eran los núcleos de conflicto y demandas sociales característicos de esa etapa de flexibilización del bipolarismo y democratización internacional. Por ello, fueron los ejes sobre los cuales se articularon mecanismos de contención revolucionaria. Sin embargo, el renombrado mandatario utilizó la mayor parte de los recursos de la Alianza para el Progreso para el equipamiento de las fuerzas de seguridad de Latinoamérica. Esto evidencia, asimismo, que en el caso de intentar establecer la existencia de amenazas confidenciales o de consumo interno resulta conveniente cotejar con la amenaza enunciada, los subprogramas, documentos de funcionarios de terceras líneas o material no expuesto a la consideración de los medios. Es allí donde se observan los lineamientos reales.

En ese período surgieron de manera complementaria las doctrinas o Programas de Seguridad Pública. “Aunque centrados más en cuestiones “policiales” de seguridad interna... y en los conflictos de baja intensidad, una buena parte de estas doctrinas –propiciadas a través de la Academia Internacional de Policía, la AID y la CIA- postulan un peligro insurgente, ‘terrorista y criminal de guerra interna’ (Nef,2002).

Ante la inclinación de los partidos comunistas a la postergación de las confrontaciones revolucionarias violentas en función de su creciente ascenso en los sistemas políticos democráticos (V.g.: Allende en Chile), las elecciones –aún las más irreprochables- comenzaron a ser cuestionadas, hasta el punto de considerar a la democracia misma como una posible amenaza. La respuesta sistemática fue la promoción de gobiernos dictatoriales, articuladores de modelos económicos aperturistas, en tanto que la amenaza explicitada era la subversión, “el enemigo interno” que podía manifestarse en la educación,

los sindicatos, los medios de comunicación, los partidos políticos, los liderazgos sociales, la juventud, etc., por lo que estos sectores debían ser el objetivo de investigación, control, represión y, llegado el caso, aniquilación por parte de las fuerzas de seguridad.

### Los vulcanos

Aunque el sentido común nos habla de historia superada cuando hacemos mención a estos antecedentes, lo cierto es que esta etapa histórica afecta directamente al diseño de política exterior estadounidense que se halla en despliegue y brinda pautas sumamente atendibles para la consideración de los posibles marcos conceptuales, recursos y tácticas que la actual administración pudiera llegar a implementar.

Ya en estos años 70, Donald Rumsfeld y Dick Cheney se hallaban en funciones dentro de la Administración de un gobierno republicano, con Nixon en este caso.

Abrumados por la pérdida de poder relativo de EE.UU. se abocaron al sostenimiento o aumento del presupuesto de Defensa, a la reconstrucción del poderío militar y a la consecución del apoyo de la opinión pública necesario para su ejercicio.

Ambos funcionarios junto a Colin Powell, Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz y Richard Armitage - por citar a los elegidos por James Mann(4) como epítomes de los halcones presentes en la política exterior estadounidense, en algunos casos por más de tres décadas y hoy emblemáticos decisores de la Administración de George W. Bush- poseen históricas afinidades que se manifiestan en el apodo de Vulcanos, en referencia al dios romano del fuego y el metal, imagen que consideran apropiada para evidenciar su poder, dureza y persistencia.

Además de Rumsfeld y Cheney y su camaradería desde la

Administración Nixon, Wolfowitz, Powell y Armitage trabajaron juntos desde la administración Reagan y Rice logró gran afinidad desde que comenzó con Bush padre.

A pesar de las diferencias de criterio que también manifiestan, todos se han caracterizado desde siempre por concentrarse en un enfoque tradicional de seguridad nacional, dejar en manos privadas las cuestiones económicas y considerarse una fuerza del Bien en el mundo.

(4) Mann, James, 2004 Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet.

Sus carreras han sido diversas pero todas confluyen en el Pentágono y tienen como norte el fortalecimiento del poder militar y el complejo industrial que lo circunda.

Ellos impulsaron la idea de rehegemonización en medio del trauma causado por los desastrosos cometidos en Vietnam y su consecuente pérdida de prestigio y poder relativo. Testigos azorados del proceso de distensión con la URSS y China, etapa en la cual abogaron fieramente por evitar o minimizar la desmovilización de las Fuerzas Armadas y la pérdida de partidas presupuestarias para la corporación militar-industrial, debieron esforzarse para hallar argumentos que la reposicionara en el centro de la escena.

La llegada de Carter con su cambio de orientación hacia la defensa de la democracia y el estado de derecho como ejes articuladores de su primer diseño de política exterior, definió al accionar de Estados Unidos en el mundo como contrario a sus ideales fundacionales y trató de institucionalizar límites a una amenaza de muy diversa naturaleza: las violaciones de derechos humanos y los abusos de poder.

La caída del Sha, la revolución islámica con la toma de la Embajada y la invasión soviética a Afganistán abrirían las puertas a

Ronald Reagan con su discurso sobre el Bien y el Mal, su búsqueda de lanzar a la exhausta URSS a una última carrera armamentista con ayuda de la Iniciativa de Defensa Estratégica y el reestablecimiento de los postulados rígidos de Guerra Fría que minimizaran las resistencias sociales a la implementación de las políticas económicas neoliberales.

Armitage, por citar un antecedente preocupante, fue el oficial que implementó la doctrina Reagan de apoyo militar y financiero a grupos insurgentes que lucharan en contra de regímenes considerados prosoviéticos.

Durante el primer gobierno de Bush padre, se debió lidiar con el escenario recién estrenado de la posguerra fría y la idea en expansión de que ya los conflictos armados pasarían a ser parte de la Historia.

La definición de la amenaza con eje en el narcoterrorismo, facilitó la invasión a Panamá, cuya importancia radicó básicamente, en que era la más extensa intervención estadounidense desde Vietnam y la primera tras la caída del enemigo tradicional. Su éxito reposicionó la imagen del Pentágono frente a la opinión pública, recobró el consenso sobre el uso de la fuerza tras Vietnam y logró un estado de opinión pública que resultaría esencial para el éxito de la "Tormenta del Desierto" trece meses después (Mann,2004).

La Guerra del Golfo de 1991 justificó mantener el presupuesto militar en las magnitudes de la Guerra Fría y enunció una nueva amenaza: los "Estados-bandidos", cuya neutralización exigía, obviamente, la participación activa del Pentágono.

Esta guerra sirvió, asimismo, para reinstalar la idea de que el poder militar seguía siendo esencial en las relaciones interestatales y alejó la posibilidad de que el nuevo orden mundial adquiriera una orientación multipolar, al plantear que los competidores económicos de Estados Unidos en Europa y Asia estaban "tan dependientes como

siempre” del poderío militar norteamericano (Golub, 2002) .

### La ardua búsqueda de un enemigo

En 1991, en términos de definición de amenaza de consumo interno, la administración Bush consideraba que no había ningún desafío hegemónico militar previsible. Aún así, la idea era lograr una capacidad militar que la transforme en la única superpotencia y evite el surgimiento de competidores. Ya entonces, diez años antes del ataque a las Torres Gemelas, su estrategia no considera participación alguna a las Naciones Unidas, que en ese momento se erguía como el posible actor preponderante en el Nuevo Orden Internacional de posguerra fría.

La elección fue otra. Bush delegó en Wolfowitz la elaboración de una nueva estrategia de seguridad nacional. El principal encargado de su redacción fue Zalmay Khalilzad (actualmente enviado especial en Afganistán).

La amenaza que allí se establecía era la de la probable emergencia de competidores potenciales al poder de EE.UU., por lo que debía desalentar el avance de las naciones industrializadas (aún aliadas) que pudieran cuestionar el liderazgo estadounidense y, por lo tanto, impulsar un orden multipolar.

Todas las miradas se orientaron hacia la Alemania recién unificada y un Japón de imparable crecimiento. Khalilzad definió que el escenario de competencia con ellos debía circunscribirse al ámbito económico. EE.UU. debería lograr imposibilitar la existencia de rivales militares e incluso llegar a disuadir aún de iniciar un intento de equiparación o desafío estratégico.

El rechazo que generó esta definición de amenaza confidencial por su filtración a la prensa, dio lugar a la versión enunciada en la que se establecía que EE.UU. evitaría a cualquier poder hostil la do-

minación de regiones críticas a sus intereses. El concepto de "Poder hostil" evidenciaba una vez más, la plasticidad que otorgan las definiciones difusas.

La llegada de Clinton al poder significó un desplazamiento del eje del poder del Pentágono a los departamentos del Tesoro y del Comercio, pues ponía el acento en la ventaja comparativa de EE.UU. en el sector servicios en una era económica postindustrial.

La amenaza enunciada y promovida para la articulación de este proyecto demócrata, era la posibilidad de ineficiencia estatal, desinversión, pérdida de competitividad y aislamiento en un mundo global.

Esto también implicó un enorme costo para los países periféricos que vieron afectada en mayor medida su autonomía, la reducción del poder de sus estados y el protagonismo creciente -y en ocasiones excluyente- de los actores transnacionales.

Este intento de pasar del Warfare State al Trading State (Rosencranz, 1986) buscó reducir el poder nacional del aparato de seguridad, se promovieron las intervenciones humanitarias, se promovió el derecho de los homosexuales en las fuerzas armadas y anunció el fin de uno de los programas clave del Pentágono en términos de imagen y, sobre todo, presupuestarios: la guerra de las galaxias. Nunca los pudo implementar.

A finales de su gobierno, Clinton oscilaba entre un multilateralismo neowilsonian y un unilateralismo impulsado mayormente por la élite del Pentágono.

Con George W. Bush, el Pentágono y sus principales aliados, los vulcanos, han finalmente logrado obtener el control no sólo en asuntos específicos de la seguridad nacional, sino también en la definición global de la política exterior estadounidense y -tan luego en una sociedad civil tan celosa de su autonomía- han logrado imponer su lógica también en los asuntos domésticos. Tras el 11S, ade-

más, se ha recompuesto el acuerdo bipartidista en política exterior (Busso, 2003).

El carácter persistente de este protagonismo está asegurándose a través del logro de un aumento sin precedentes de su participación en el Presupuesto. Incremento que hasta el 11 de septiembre, Bush no había logrado concretar en la medida deseada. Hoy, el monto asignado a Defensa supera a la sumatoria de aquellos de los 15 países que le siguen, incluidos los aliados. Con base en el 2002, en el 2007 habrá crecido en por lo menos 120.000 millones de dólares.

Muchos de los programas que así se financian, han encontrado su justificación como parte esencial de la guerra global de Estados Unidos contra el terrorismo. Sin embargo, muchos de ellos preexistían al 11 de septiembre y ninguno fue diseñado para enfrentar guerras "asimétricas" o no convencionales y tampoco responden a dotar a EE.UU. de capacidades especiales para enfrentar a los "Estados-bandidos": una de las nuevas amenazas más enunciadas (Golub, 2002).

En el ámbito específico de diseño de planes para la lucha contra el terrorismo, Estados Unidos recurre una vez más a regímenes autocráticos o autoritarios, a la aceptación de aplicación de torturas y a la búsqueda de crear corrientes de opinión pública que admitan centros ilegales de detención o la afectación de secretos bancarios. El Acta Patriótica continúa afectando gravemente el sistema institucional y constituye una amenaza para los fundamentos de la misma democracia estadounidense mientras se buscan más cambios para acrecentar la participación militar en el ámbito interno, en la seguridad pública. Aunque esto tampoco es nuevo, de hecho, desde mediados de la década de los '80, EE.UU. percibe a las instituciones castrenses latinoamericanas como actores claves para facilitar el desenvolvimiento del esfuerzo de control del tráfico de drogas. Un tema social,

económico y hasta psicológico al cual se le da una respuesta militar.

### Nuevas amenazas o la securitización de la vulnerabilidad

Este concepto surgió en el escenario transicional de la posguerra fría. En líneas generales, la caracterización de "novedad" está más fundada en una apreciación de tipo analítica o académica ante la crisis del paradigma realista, que en términos de lo reciente o inaugural de su surgimiento, dado que, exceptuando la dispersión de la posesión de tecnología nuclear, la adjudicación de transnacionalidad al terrorismo y la permeabilidad informática, lo novedoso no se hace ostensible.

En la Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica, llamada precisamente "Los nuevos enfoques sobre la seguridad hemisférica" del 2000, celebrada en Washington D.C. cuyo objetivo fue examinar las nuevas amenazas a la seguridad global y regional, se identificaron y analizaron las siguientes: el crimen transnacional, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas y los desastres naturales. Actualmente, a esta lista se le han sumado, sugestivamente, cuestiones de índole social, tales como marginalidad, migraciones descontroladas, violaciones a los derechos humanos y discriminaciones diversas.

Éstas nuevas amenazas son presentadas desde una imagen bisémica: por un lado, se plantean en términos de peligro con consternación por el riesgo y el dolor humano involucrado, pero luego son incorporadas a la agenda pública en calidad de amenaza enunciada, siendo ésta un velo poco sutil a la amenaza "de consumo interno" que entiende en estas realidades, una demanda de cambio concreta, subversiva, al orden vigente. Por ello, enuncia la necesidad de mayores controles a la inmigración mientras articula la construcción de una agenda de emergencia que alude a la criminalización de la pobreza y

avala, incluso, la construcción de muros en Israel y EE.UU. Cuán lejos quedó 1989.

Sin ánimo exhaustivo, existen dos aristas más, de excepcional importancia:

La primera es la naciente Doctrina Bush (Ickenberry, 2002) por la que, a los mismos Estados periféricos que la transnacionalización y la decisiones centrales se empeñaron en minimizar durante las últimas décadas, se les hace ahora responsables del control absoluto dentro sus fronteras. Este punto que parecería responder al más clásico conservadurismo, se ve reforzado por la voluntad liberal de "exportar" sus valores e instituciones con la consiguiente relativización de los principios de soberanía y no intervención. Tal como establece Maybee (5), "la independencia soberana necesita calificarse", y esto se hará en función de los criterios que EE.UU. establezca.

(5) Maybee, Bryan, 2004, "Discourses of Empire". *Third World Quarterly*, Vol. 25, N° 8: 1359-1378.

La segunda, aunque no menor en importancia, es la reedición del temor hegemónico ante los cambios que pudieran surgir del ejercicio electoral democrático (populismos)(6).

El impacto del actual diseño estadounidense de amenaza en Argentina y su región

El proceso regional de expansión democrática, tras decenios de dictaduras, ha impulsado una política homogénea de desarme nuclear; bajo nivel de gasto en Defensa(7) y carencia de armamento estratégico de avanzada.

Sin ánimo de alentar perversas carreras armamentistas que sólo agravarían el problema, este cuadro de situación no alcanza para beneficiar a América Latina, pues su participación en el proceso de

securitización hemisférico, está dada sólo por sus vulnerabilidades, sus debilidades internas que pueden ser motivo de represión militarizada y, al mismo tiempo, evidencia que el único límite para una intervención directa estadounidense es el sentido de oportunidad y la necesidad de legitimación política a tal acción.

Asimismo, se observa una baja conflictividad interestatal combinada con un alto grado de violencia interna social y criminal lo que genera una demanda exacerbada de seguridad junto a una pérdida de imagen del Estado que debe brindarla y facilita la asimilación de la amenaza proveniente del "enemigo interno".

Como ya se hizo mención, el Estado se halla una vez más en el centro de la discusión. No sólo en términos de su obligación de custodio interior sino, también, en tanto actor que puede constituir una amenaza a la seguridad de sus ciudadanos.

(6) Las numerosas elecciones programadas para los próximos meses en la región representan un potencial foco de inestabilidad. Porter Goss, director de la CIA, La Nación 27/03/05 .

(7) Aunque, siguiendo la lógica hasta aquí expuesta, esto ha comenzado a revertirse.

Nuevamente, se plantea la conceptualización de una vulnerabilidad persistente por el proceso incompleto de formación del estado-nación (Ayoob, 1995) como amenaza enunciada, pues al institucionalizar prácticas corruptas, no ejercer el debido control sobre su territorio y disponer de impunidad en el ejercicio abusivo de la violencia se le considera potencial generador de inseguridad que, de ser

permitido, puede afectar la región y hasta el plano internacional.

Esto puede implicar una potencial amenaza al estado argentino, pues, para obstaculizar su inclusión en categorías amenazantes debería resolverse la carencia histórica de políticas de Estado, de canales institucionalizados de debate y la persistencia de volátiles consensos para la construcción de una visión estratégica común.

Sin embargo, los problemas no han sido consecuencia sólo de la ignorancia y la soberbia (dos adjetivos difícilmente escindibles) propias del período de proscripción de las instituciones democráticas; o de prácticas corruptas o negligentes, impunes ante ciudadanías de baja intensidad, sino, también, de las percepciones erróneas de los decisores locales, fuertemente influidos por la transnacionalización del pensamiento único y su consumo acrítico, promovido éste ya por acción, ya por omisión.

Si bien todas estas acciones equívocas tienen muy diversos orígenes y gravedad, si estuvieran sometidas al debate público, se verían seriamente limitadas.

Esta escasez de debate y nulo consenso sobre una visión estratégica internacional para Argentina (Floria, 2005) contribuye en gran forma a la persistencia y probable institucionalización de este esquema.

Tal como establece Wendt, es muy difícil para un actor cambiar sus intereses si las creencias que los constituyen son parte de una cultura que simultáneamente constituye los intereses de otros actores. Más aún en el caso en que no se tenga como prioridad su análisis y las asimetrías sean tan abismales.

Resulta significativo en este aspecto, el aporte de Risse (9) cuando establece que no necesariamente el peso económico o institucional de los actores transnacionales determinan per se su influencia en las prácticas estatales.

Según este autor, para que prosperen los objetivos de los actores externos, éstos deben ser compatibles con las preferencias de los actores internos importantes. Por lo tanto, no sólo son las presiones directas o indirectas del norte las que influyen sobre las decisiones que favorecen las restricciones o el desconocimiento de los márgenes de autonomía de un país periférico, sino también, y de manera notable, las lecturas de la realidad homogeneizadas por el centro, de la que parten los decisores estatales, en ocasiones asimiladas de manera inadvertida y casi siempre funcionales a la actual tendencia de concentración de poder.

Esta asimilación acrítica responde a un proceso de internalización de identidades e intereses, que estructurará una idea del contexto internacional y de las propias vulnerabilidades que devendrá en un modelo de política exterior y en la implementación a nivel doméstico de acciones derivadas.

Esta carencia de acuerdos nacionales y regionales, esta baja institucionalidad en materia de seguridad internacional -que trasciende a Argentina y se extiende a gran parte de Latinoamérica- es una falencia que será revertida en breve... por EE.UU. De hecho, es uno de los puntos más reiterados en los discursos de Donald Rumsfeld.

De instaurarse esta versión de institucionalización regional y de proseguir su impulsor con la tradición hasta aquí evidenciada, podría considerarse previsible su articulación a partir de la persecución militarizada de "enemigos internos" que pueden anidar en cualquier ámbito; el cuestionamiento a los procesos electorales a fin de lograr la obstrucción a su acceso al poder y la securitización de la pobreza y las demandas sociales "desestabilizantes", definición difusa que podría incluir a la búsqueda de igualdad y distribución del ingreso en la medida que se las defina como al servicio del terrorismo. .

(9) Risse, Thomas, 1999, Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial. Foro Internacional, México, 158: 374-403.

La característica particular de los estados periféricos es su alto grado de preocupación por las amenazas internas, en particular, las que consideran que afectan a la seguridad del Gobierno. Si a ello le sumamos la debilidad institucional, la estructuración ideológica autoritaria -que se manifiesta en gran parte de la región pero es particularmente ostensible en el caso de Argentina- la demanda sostenida y justificada de seguridad doméstica y la formación vigente de las fuerzas de seguridad pública, resultaría previsible que las premisas emanadas de la política exterior de EE.UU. vuelvan a obtener una asimilación entusiasta –y trágica- en las decisiones locales, de no mediar una urgente toma de posición al respecto.

## CONCLUSIÓN

La Administración de George W. Bush ha establecido su Estrategia de Seguridad Nacional y su diseño de Política Exterior sobre una enunciación difusa de la amenaza: el terrorismo en primer plano junto a las “nuevas amenazas”, los estados canallas (rogue states) y los estados fallidos (failure states). Las respuestas concebidas se articulan desde y en torno al Pentágono y el complejo militar industrial circundante; las acciones de emergencia previstas –aquellas que de no me-

diar la amenaza existencial no podrían adoptarse- incluyen ataques preventivos, acción unilateral, centros de detención sin participación del Poder Judicial y la vulneración de la privacidad.

El análisis del impacto relacional ante la violación de las reglas por las acciones de emergencia nos muestra que las vulnerabilidades típicas de los países periféricos son vistas como multiplicadoras de desestabilización antes que como urgencia social por lo que las respuestas tenderán a reestablecer el orden y no a paliar sus causas. De allí, el énfasis en la utilización de fuerzas armadas en el ámbito doméstico o en la necesidad de reforzar el rol de las fuerzas policiales.

En el caso de Argentina, nuestras vulnerabilidades –V.g.: corrupción; marginalidad; violencia social y criminal, debilidad institucional- nos acercan a aquellos estados que ante su impotencia para garantizar el control territorial “deben” ser intervenidos de alguna manera para evitar la “exportación” de sus males.

Nuestra sensibilidad a las amenazas ha sido exacerbada en numerosas ocasiones. Las percepciones de los decisores, los medios de comunicación y de la opinión pública se hallan abrumadas por información que respalda las lecturas de la realidad de los centros de poder. La cooptación, la falta de identidad acendrada, el miedo atávico y acrítico a represalias indeterminadas coadyuvan entre otras cuestiones –en especial la corrupción- a asimilar el interés externo como propio.

Nuestras vulnerabilidades nos hablan en primer lugar de dramas sociales que deben ser atendidos desde la preservación de los derechos humanos. En segundo término, nos exponen a la amenaza de la depredación terrorista, del narcotráfico, del crimen organizado y de la intervención de EE.UU.

Resulta, entonces, de fundamental importancia que los países de la región profundicen el acercamiento que han evidenciado en temas de

seguridad y defensa para relativizar el impacto de tales amenazas y, fundamentalmente, para empezar a vernos a nosotros mismos y al mundo desde nuestra propia mirada.

## Bibliografía

Golub, Philip, 2003, Del neo-wilsonianismo al militarismo: los patrones movedizos de la política norteamericana. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales – CLACSO, N° 1, Vol. 9.

Colacrai, Miryam, 2003, La Marcha de la Integración en América Latina. El rol de las ideas. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>.

Ickenberry, John, 2002, La ambición Imperial de Estados Unidos, en Foreign Affaires. Vol. 81, N° 5.

Miranda, Roberto, 2003, El resurgimiento de la política interestatal en una época de transnacionalización, Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica, 100: 147-164.

Risse, Thomas, 1999, Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial. Foro Internacional, México, 158: 374-403.

Risse-Kapen, Thomas, 1994. "Ideas do not flote freely: transnacional coalitions, domestic structure and the end of Cold War", International Organization.

Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos  
<http://whitehouse.gov/nsc/nss>.

Saint Pierre, Héctor Luis, 2003. "Las 'nuevas amenazas' como subjetividad perceptiva". Ponencia III Simposio Regional de Seguridad y Defensa.

Maybee, Bryan, 2004, Discourses of empire: The US 'empire', globalisation and internacional relations. Third World Quaterly Vol. 25, N° 28, pp. 1359-1378.

Nef, Jorge, 2002, Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua. en Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz, UNESCO/FLACSO-Chile.

Busso, Anabela, 2002, Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados, en Desarrollo y Región Anuario. Instituto de Desarrollo Regional, Rosario p. 145-167.

Busso, Anabella, 2003, La Política Exterior americana a partir de la Administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional. Notas para la Conferencia en el Centro de Estudios Internacionales, Programa Jóvenes Investigadores. Universidad Torcuato Di Tella, Bs. As.

Ayoob, Mohamed, 1995, The Third World security predicament, state making, regional conflict and the internacional system. Lynne Rienner Publishers.

Buzan, Barry, 1991, New Patterns of Global Security in the Twenty First Century y Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap, 1998, Security. A New Framework For Analysis. Boulder. en Der Goughasian, Khatchik, 2004, Nuevos conceptos en Seguridad, en Agenda Internacional. Año I, N° 2.

Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre Prevención de Conflictos y Mantenimiento de la Paz. Quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General. Tema 10, programa 2003.

Mann, James, 2004, *Rise of the Vulcans: the History of Bush's War Cabinet*. Viking, New York.

Gaddis, John L., 2005, *Grand Strategy on the Second Term*, Foreign Affairs January/February 2005.

New York Times, Editorial, 21 de diciembre de 2004, *Global Intelligence Domination*.

Orozco, Gabriel, 2005, El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 72, p: 161-180.

Montenegro, Germán, 2001, Estados Unidos y la militarización de la lucha contra las drogas en América Latina. Una estrategia selectiva. *Boletín ISIAE, CARI Año 4, N° 18*.

La Nación, 27 de Marzo de 2005, *Comienza un ciclo clave de elecciones en la región*.

Domínguez Pousada, Verónica, 2005, *La Agenda de Seguridad en América Latina: Dos Concepciones*. [http:// www.cadal.org](http://www.cadal.org).

Floria, Carlos, 2003, *El Debate interno en los Estados Unidos sobre la Estrategia Nacional de Seguridad del Presidente Bush*, Comunicación en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Rice, Condoleeza, 2000, Promoting the Nacional Interest. Foreign Af-faire. Enero- Febrero Vol.1, N° 1.

Russell, Roberto, Imperio o Hegemonía: La política exterior de los Es-tados Unidos desde el 11 de septiembre; en Seminario "El estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina", Buenos Aires, Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Colección Documentos de Trabajo, N° 76,p. 5-10.

Barbé, Esther, 1994, Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid.

Sánchez, R.; Federmán, D. y Rodríguez Morales, A, 2005, Una aproximación al estudio de la seguridad. Revista Ensayos sobre De-fensa y Seguridad N° 2 P. 79-115.

Tokatlian, J., 2005, Una estrategia de la prudencia, Revista Debate, p. 42-43. <http://www.udesa.edu.ar>.

Tokatlian, J., 2001, Estados fracasados, <http://www.cari1.org.ar>

FLACSO-Chile, 2003, Amenazas a la gobernabilidad en América Lati-na, XXXIII Reunión de la Asamblea General de la OEA.

Viola, Guillermo, 2003, Los nuevos desafíos ¿Conflictos o amenazas? Breves consideraciones referidas al actual cuadro de situación. CARI. ISIAE, p.21-24.

Wendt, Alexander, 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge Studies in International Relations 67.

Calle, Fabián, 1997, *Notas acerca de los debates sobre seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales de los '90*. CARI, ISIAE, Serie de Documentos de trabajo N°2.

Donadio, Marcela, 2006, *Estado, Seguridad y Democracia*. 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan de Puerto Rico.

Rojas Aravena, Francisco, 2002, *Seguridad Humana*. Concepto emergente de la Seguridad del siglo XXI. FLACSO-Chile. *Revista Costarricense de Política Exterior*, Vol. II, N°1.

Bush, George W., 1° de junio de 2002, *Discurso a los Cadetes de West Point*.

Somovía, Juna e Insulza José M. (comps.) *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Santiago de Chile. Comisión Sudamericana de Paz. Nueva Sociedad.