

Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos. Algunas anotaciones

KLAUS BODEMER

Doctor en Ciencias Políticas. Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo

RESUMEN

Existe un amplio consenso respecto a que, tanto en el Norte como en el Sur, los gobiernos nacionales actúan en un contexto nacional e internacional cada vez más interconectado, complejo y menos calculable. Hay sobre todo dos conceptos que discuten este fenómeno ya hace alrededor de dos décadas: el de la globalización y el de la sociedad de riesgo. En el primer caso se trata de un concepto poco preciso, muchas veces contaminado por disputas político-ideológicas y paradigmas controvertidos. Sin embargo, a pesar de estas controversias existe consenso en que se ha desarrollado en los estados-nación modernos un proceso de disolución de fronteras, el cual ha cambiado profundamente las actitudes en la economía, la cultura y la política, tradicionalmente organizadas a nivel del estado-nación.

Palabras clave: Globalización. Sociedad de riesgo. Internacionalización. Transnacionalización. Privatización. Modernidad.

ABSTRACT

There are a big agreement about the idea that: as much in the North as in the South, the national governments act in a national and international context more and more interconnected, complex and less predictable. There are two concepts that discuss this phenomenon since two decades ago: the concept of globalization and the concept of «risk society». The first concept is not a detailed or precise concept, and often is contaminated by political and ideological disputes and controversial paradigms. Nevertheless, in spite of these controversies, all agree with the idea that it has been developed in the modern states a process of dissolution of borders, which has deeply changed the attitudes in

the economy, the culture and the policy, traditionally organized at the level of the state nation.

Key words: Globalization. Risk society. Internationalization. Transnationalization. Privatization. Modernity.

**SEGURIDAD/ INSEGURIDAD:
UNA REALIDAD Y UN CONCEPTO
MULTIFACÉTICOS**

La seguridad es una necesidad básica del ser humano y un bien colectivo clásico, y por ese motivo el mantenimiento o la reconstrucción de la seguridad ocupa un lugar destacado en la escala de valores de la población. La seguridad es uno de los deseos elementales de las sociedades modernas ante el rápido cambio social, económico y político, y tiene una categoría prioritaria en el debate actual. La seguridad externa y la interna han formado siempre parte importante de las tareas más destacadas del Estado y de sus instituciones políticas —y no sólo a partir del 11 de septiembre de 2002—. Pero hay que tener en cuenta que el mantenimiento de esa seguridad, por parte del Estado, con ser fundamental y responder al un viejo anhelo de toda sociedad, no debe hacernos olvidar otro deseo también viejo, el miedo de los ciudadanos al excesivo poder de ese Estado.

Mantener la seguridad tiene un precio —como sostenían ya los pensadores de la filosofía política clásica, desde la antigüedad—, y para alcanzarla tenemos que renunciar a una parte de nuestra libertad y someternos, más o menos de manera voluntaria, a un conjunto de reglas, de prescripciones y de restricciones.

Por eso, en el debate público y científico, el término seguridad es muchas veces utilizado de forma peyorativa y, a veces, sobrecargado de suspicacia. Hay consenso en cuanto a que la seguridad es una construcción social, que tiene poco que ver con hechos sociales concretos (las constataciones claras sobre los riesgos económicos del desarrollo de la criminalidad) y más bien con ciertas evidencias supuestas. Por eso es difícil definir el término seguridad, como concepto de las ciencias sociales y, en el mejor de los casos, sólo se puede enmarcar su sentido. La seguridad y la inseguridad son términos normativamente muy cargados y que se han ido transformando, como afirmó décadas atrás el filósofo alemán Franz Xaver Kaufmann, en el «símbolo de la palabra de una idea de valor societal» (Kaufmann 1970, pp. 62).

En este primer acercamiento al tema, se pueden diferenciar cuatro conceptos de seguridad (véase Glaessner 2002, pp. 4):

1. Poder confiar, no ser defraudado y evitar riesgos. Se asocia con este término la ausencia de o la protección contra peligros.
2. Seguridad del estatus, mantenimiento del nivel de vida alcanzado por los individuos y/o grupos sociales y la preservación del *estatus quo* social y político, en el cual los ciudadanos se han instalado.

3. Cierta configuración institucional, que parece idónea para defenderse contra las amenazas internas y externas al orden social y político.

4. Y en sentido jurídico, la integridad de derechos, cuya protección es tarea principal del Estado. Algunos autores hablan de la seguridad como un derecho fundamental del hombre y, en términos legales, significa la protección frente al ejercicio arbitrario del poder y el respeto de las reglas de la convivencia y del modo de vida individual.

Las sociedades modernas, vistas desde el individuo particular, son cada vez más complejas y, al mismo tiempo, menos transparentes. La percepción de la realidad tiene límites y la complejidad creciente de todas las esferas de la vida hace cada vez más difícil juzgar seriamente y decidir de forma racional. La relación del ciudadano con un medio cada vez más complejo puede ser percibida por éste como una sobrecarga, por una adaptación exitosa o fracasada, como una oportunidad para la acción individual o colectiva. El sociólogo alemán Niklas Luhmann ha elaborado en detalle la hipercomplejidad de las sociedades modernas, que hace difícil pronosticar su desarrollo futuro y, por tanto, produce más bien inseguridad que seguridad (Luhmann 1989).

La promesa de seguridad en el mundo moderno es cada vez más frágil y la sensación omnipresente es la inseguridad. Esta inseguridad en el espacio económico, político y social tiene varias dimensiones y aspectos internos y externos. Combatir la inseguridad

es tarea del Estado y de sus instancias. Sin embargo, frente a los nuevos desafíos de seguridad (tráfico de drogas, criminalidad organizada, volatilidad de los mercados de capitales, terrorismo internacional, etc.), las instituciones estatales disponen, cada vez menos, de las capacidades para responder adecuadamente a estas amenazas y se encuentran sobrepasadas a la hora de diseñar estrategias eficaces e implementarlas con éxito. El conservadurismo estructural de las instituciones y su insistencia en la solución de los problemas a corto plazo no es apto para responder adecuadamente al surgimiento acelerado de los nuevos desafíos. El monopolio del poder y de la regulación del Estado se ve cada vez más amenazado desde arriba (internacionalización y transnacionalización) y desde abajo (privatización), y no se vislumbra todavía qué puede reemplazar a este monopolio estatal.

Estas premisas nos acercan al núcleo del problema. Desde Thomas Hobbes y John Locke, las cuestiones de la seguridad (pública) y de orden ocuparon el centro de las tareas del Estado, abarcando siempre dos aspectos: la protección de los ciudadanos contra el Estado y la protección de los ciudadanos entre ellos, por parte del Estado. En este sentido, la seguridad puede ser descrita con el término moderno «función del Estado» (Glaessner 2002, pp. 4 y ss). Hoy día, bajo los imperativos de la globalización, el desarrollo demográfico y los movimientos de migración, que tanto erosionan los rasgos culturales tradicionales y los sistemas de seguridad social, y, además, bajo las amenazas del crimen organizado y los cambios dramáticos en el sistema internacional, las

coordinadas de la política han cambiado drásticamente.

Todos estos fenómenos son factores de inseguridad, frente a los cuales la política debe buscar respuestas a sabiendas de que, en contextos de estructuración (Habermas) y bajo el panorama arriba descrito, no se puede hablar de garantía de seguridad, sino más bien de reducción de inseguridad, en el ámbito económico, político y social.

A continuación quisiera concentrar mis observaciones en tres aspectos del debate sobre seguridad, que nos prometen ciertos beneficios analíticos y enseñanzas prácticas:

Primero: el proyecto de modernidad fue al mismo tiempo un proyecto de seguridad.

Segundo: mirando al mundo de hoy, los paradigmas de la globalización y de la sociedad de riesgo son dos corrientes de pensamiento que, según mi modo de ver, engloban en forma convincente y comprensiva la nueva fase post fordista, post industrialista, del capitalismo moderno. El foco central (y también una restricción pragmática) será la vinculación de estas ofertas macro con la democracia.

Tercero: qué papel cumple el nuevo concepto de seguridad/inseguridad humana que se ha desarrollado desde los años 1990 en la cooperación al desarrollo. Como veremos, este concepto –y eso es, sin ninguna duda, un paso hacia delante– va más allá del debate que, durante décadas, se quedó en los muros del pensamiento estratégico-militar e ideológico de la bipolaridad, aunque tenga también sus trampas y sus límites.

UN RECUERDO HISTÓRICO: EL PROYECTO DE MODERNIDAD FUE SIEMPRE UN PROYECTO DE SEGURIDAD

Vale recordar que el proyecto de modernidad fue siempre un proyecto de seguridad, tanto en la teoría política como en la realidad, y vamos a dar algunos ejemplos de la filosofía política y de la ingeniería política. En el siglo XVII, Descartes intentó superar la inseguridad de la duda por el método, el camino seguro. En los comienzos del pensamiento moderno sobre el Estado, se plasmó la idea de que la primera y más importante tarea del Estado era la de garantizar, hacia adentro, la seguridad, para evitar la guerra civil y tomar las medidas necesarias de protección contra los enemigos externos. De esta manera, Thomas Hobbes recomendó, para evitar la inseguridad de la lucha de todos contra todos, la creación del dios mortal, del Leviatán. El monarca absoluto logró terminar con las guerras de confesión de los siglos XVI y XVII, consideradas por sus protagonistas como «guerras justas», y el resultado fue una concentración de la de fuerza en manos del Estado absolutista. La constitución del monopolio de poder moderno estatal, la «estatización del poder» (Reinhard 1999, pp. 351 y ss), fue legitimado por la función de Estado de garantizar la protección y la seguridad de sus ciudadanos.

La necesidad de seguridad fundamentó también, desde Max Weber, la racionalización del derecho. Y, como Eric Jones nos ha enseñado en su libro *«The European Miracle»*, de 1981, la capacidad del *«disaster management»* fue una de las particularidades que explica la ventaja de los Estados nacionales

Europeos frente a los imperios asiáticos (Breuer 2001, pp. 266). En la misma línea de argumentación se puede decir que también el Estado benefactor se ha constituido como un Estado seguro y de seguridad, tal como lo analizaremos a continuación.

**EL ESTADO BENEFACTOR ES,
EN REALIDAD, UN ESTADO SEGURO
Y DE SEGURIDAD**

El ejemplo más impactante y también el más vinculado con las corrientes del pensamiento arriba mencionadas es, sin ninguna duda, lo que ha caracterizado el desarrollo europeo del siglo XIX: la gran inseguridad de aquella época fue, como nos enseñan los historiadores, la cuestión social. El peligro de la lucha de clases, como consecuencia del avance del sistema capitalista, exigía, desde la perspectiva de la burguesía, medidas de cerco y de domesticación. Bismarck y otros optaron por la estrategia del crecimiento económico, por establecer reglas procedimentales de distribución y estándares sociales mínimos, garantizados por el Estado, para asegurar los riesgos individuales de la clase trabajadora (contra enfermedad, accidente, vejez, desocupación, etc.).

Con estas medidas de pacificación, emprendidas políticamente en forma inteligente, el término riesgo fue más allá de los aspectos tecnológicos: incluyó también dimensiones económicas y sociales de la sociedad. Se puede decir, sin exagerar, como ha explicado con detalle el teórico francés Francois Ewald, en su libro sobre la formación del *état providence* (Ewald 1986), que la seguridad es el manejo más usual de la contingencia. El Estado benefactor es, repito,

un Estado seguro/de seguridad. Y a partir de ahí, se puede comprender el riesgo como una técnica específica del manejo de las inseguridades.

**GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA,
¿HACIA UN NUEVO AUTORITARISMO?**

Como ya he mencionado, existe un amplio consenso respecto a que, tanto en el Norte como en el Sur, los gobiernos nacionales actúan en un contexto nacional e internacional cada vez más interconectado, más complejo y menos calculable. Hay, sobre todo, desde hace dos décadas, dos conceptos que protagonizan la discusión: el de la globalización y el de la sociedad de riesgo. En el primer caso, se trata de un concepto poco preciso, contaminado. Muchas veces, por disputas político-ideológicas y paradigmas controvertidos (Bodemer 1996). Sin embargo, hay consenso en que se ha desarrollado un proceso de disolución de fronteras en los estados-nación modernos que ha cambiado profundamente las actitudes en la economía, la cultura y la política, tradicionalmente organizadas a nivel del estado-nación.

De estos tres campos afectados —el económico, el cultural y el político— nos interesa, especialmente el último, es decir, la relación compleja entre globalización y democracia, porque se trata de un campo teórico y políticamente muy minado y sobre el que existe una amplia literatura. Por falta de tiempo y espacio, me voy a restringir sólo a algunas de sus facetas.

Políticamente, la globalización ha conducido a una pérdida de soberanía (Sassen 1996) o, por lo menos, a una pérdida de au-

tonomía (Dittgen 1999) del Estado nacional, que se concreta, en primer lugar, en un traspaso de competencias de la regulación política en dos direcciones: hacia abajo, el nivel subnacional, y hacia el nivel supranacional e internacional.

En los países desarrollados, el Estado nacional tiene el monopolio de la fuerza legítima, pero no el de la gestión política (Scharpf 1998, pp. 82), y en América Latina, muchas veces el Estado no dispone ni de la fuerza ni de la gestión. Se están formando nuevos espacios políticos más allá del Estado nacional. Al mismo tiempo, observamos que el proceso de la globalización va acompañado, cada vez más, por una regionalización y una creciente fragmentación, tanto económico-social como cultural y política (Menzel 1998). Tanto en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) como en los del Sur, se está produciendo una fragmentación de la estructura social, acompañada por un creciente proceso de individualización. Paralelamente, aumentan la desigualdad, la segregación y la polarización socioeconómica. En el ámbito social y de los estilos de vida individuales se destaca, además, una heterogenización sociocultural. Al mismo tiempo, se están formando, en el proceso de la de-diferenciación cultural o re-tradicionalización del mundo y de la vida respectivamente (Habermas 1994), nuevas identidades.

Nuestra pregunta central es, por tanto, cómo estas tendencias macro —globalización y fragmentación— afectan a la democracia (Held 1995). Una hipótesis, ampliamente

difundida, destaca que la pérdida de soberanía o autonomía del Estado no está sólo asociada con una pérdida de gestión, sino también con un déficit de legitimación y de democracia, respectivamente (Habermas 1998). Los indicios al respecto son llamativos. Observamos que en los países desarrollados, y también en los del Sur, hay una crisis de confianza. Esta crisis, que en primer lugar es una crisis de representación, se refiere prioritariamente a las instancias intermedias entre el Estado y la sociedad, es decir, a los partidos políticos y a los grupos intermedios de presión. Los actores de la articulación de los intereses sociales y de su agregación en demandas políticas disponen, cada vez menos, de capacidad de integración, y algunos indicadores apuntan a la creciente volatilidad del comportamiento electoral, el reemplazo de *cleavages* políticos por *issues*, a la fragmentación del sistema de partidos y a la creciente brecha entre los ciudadanos y la clase política.

Frente a los déficits de legitimación y de representación están surgiendo —ésa es la otra cara de la moneda— nuevas formas de participación política, articuladas por movimientos indígenas (como, por ejemplo, en Perú, Bolivia, Ecuador, Chile y Guatemala), de autoayuda y/o de protesta social (los piqueteros en Argentina, los «sin tierra» en Brasil). Este proceso es la expresión de una nueva articulación política directa, que algunos observadores califican como un nuevo empuje democrático. Por otra parte, estas nuevas formas de articulación político-social están muchas veces acompañadas por un nuevo autoritarismo, visible en el surgimiento de nuevos líderes populistas *outsider*.

der, de un nacionalismo étnico, de nuevas corrientes de la derecha, de un regionalismo separatista y de un fundamentalismo religioso, tanto en Europa, como en América Latina (Loch, Heitmeyer 2001, pp. 15; Peetz 2001; Werz 2003).

Estas experiencias, que surgen en casi todas las regiones del mundo, han motivado al sociólogo alemán, Wilhelm Heitmeyer, de la Universidad de Bielefeld, a formular una hipótesis, basada en datos empíricos, en la que afirma que las diferentes variantes del capitalismo moderno se están desarrollando, cada vez más, en una dirección autoritaria, llevan consigo la destrucción social y están afectando masivamente la sustancia de la democracia liberal (Heitmeyer 2001). La combinación entre un «nuevo autoritarismo», con elementos neopopulistas, y unas democracias meramente electorales, caracterizadas por la exclusión social, un sistema de seguridad quebrados, una creciente inseguridad pública y el desencanto político, es responsable de que los ciudadanos se vean cada vez menos protegidos y asegurados por las autoridades políticas contra las crecientes inseguridades de su entorno.

LA SOCIEDAD DE RIESGO. ¿FIN DE LA SEGURIDAD?

¿Qué es el concepto la «sociedad de riesgo», respecto a la democracia y al tema de la seguridad / inseguridad?

La hipótesis central del *bestseller* del sociólogo alemán, Ulrich Beck, *La sociedad de riesgo* del año 1986, es que el proyecto de la modernidad, que ha caracterizado los últimos dos siglos, está a punto de fracasar.

Pero las causas de este fracaso no están, según el autor, en impedimentos externos o en una implementación insuficiente del proyecto, sino en su lógica interna. La maximización de los riesgos, entendidos como efectos colaterales inciertos de las acciones, en el marco del capitalismo post-industrial, es el precio que hay que pagar por el mantenimiento de la modernidad. Se trata, según Beck, de una ley forzosa de la evolución. La causa no es la modernidad completa, sino la modernidad incompleta, el medio camino en el que vivimos hoy.

El riesgo es la potencialidad de un peligro y los peligros se transforman en riesgos, por las acciones del hombre. Los megapeligros, como los de la energía atómica, los ecológicos, los químicos y los genéticos, no se pueden delimitar temporal ni espacialmente, ni se los puede calcular y, mucho menos, compensar. Los riesgos van más allá del manejo de los peligros tradicionales. La seguridad de la vida cotidiana existe sólo con reservas y puede ser puesta en peligro, a cualquier hora y en cualquier lugar, por catástrofes que surgen en otros lugares del mundo, porque este mundo, como todo lo que en él existe, se ha transformado en un campo de experimento.

El principio de seguro socializa los peligros en riesgos y emancipa a la sociedad hacia una tolerancia jamás esperada hacia los riesgos. El catastrofismo latente de la sociedad de riesgo comienza donde encuentra sus límites la capacidad de dar seguridad (Blanke 1991, pp. 281). Hoy día no se puede garantizar el fin de la lucha de clases porque las medidas del Estado benefactor ha llegado a su fin. En estos tiempos de la

globalización ningún gobierno puede garantizar un crecimiento económico relativamente continuo y con unos márgenes de distribución, porque eso significaría un consumo creciente de la energía y de los recursos naturales, y una complejidad en aumento del medio ambiente. La catástrofe ecológica, inminente en el ámbito planetario, es el precio de la solución procedimental del conflicto de clases, a través de la inclusión social y la externalización de los costos, y es también el precio del triunfo de la libertad y de la igualdad. La remoción de este peligro sólo puede llevarse a cabo con un nuevo empuje del aumento de complejidad. Pero, sin embargo, los riesgos de la civilización no se reducirán con este empuje, porque el aumento del riesgo es el precio del mantenimiento del *estatus quo*, en un nivel cada vez más complejo (Blanke 1991, pp. 285).

El peligro omnipresente amenaza, según Beck, no sólo la vida física, sino la vida social, el conjunto de todas las instituciones y estructuras de la sociedad. También la autonomía de los sistemas parciales de la sociedad –según Niklas Luhmann, una de las conquistas de los tiempos modernos– experimenta un proceso de erosión. Las instituciones estatales y de derecho han abandonado, desde hace tiempo, sus competencias y las han delegado a los expertos, enraizados fuera del sistema político. Con esta delegación, argumenta Beck, las instituciones llegan a una contradicción extremadamente explosiva. Mientras estas instituciones prometen, por un lado, una seguridad absoluta, legalizan, por el otro, actitudes que ofrecen sólo una seguridad relativa y pueden transfor-

marse, en cualquier momento, en una catástrofe. Una consecuencia de eso es que la credibilidad se erosiona cada vez más porque se está diluyendo el consenso básico, en el cual se ha basado, hasta ahora, el desarrollo. De esta manera, se está desmoronando el contrato social del Estado benefactor que, como subrayábamos más arriba, siempre fue un Estado «de seguro». La disminución del conflicto que alcanzó el Estado benefactor de la época de posguerra, por el crecimiento y por los mecanismos de concertación y coparticipación, está siendo socavada por la intensificación del conflicto, como una consecuencia del crecimiento de los riesgos.

Este diagnóstico, extraído por Beck de la experiencia de los países desarrollados, es más dramático en los países del llamado Tercer Mundo y, entre ellos, los de América Latina, en lo que ni siquiera se ha alcanzado el estado de modernización, aunque sea a medio camino, que es el punto de partida del diagnóstico de Beck. Vale la pena mencionar, de manera esquemática, algunos de estos impedimentos:

1. La mayoría de los países de América Latina y del Caribe se encuentran, en el mejor de los casos, a medio camino hacia una modernidad respecto del Norte. Su inserción en el mundo globalizado es y sigue siendo periférica, más defensiva que proactiva (Arocena 2004); su industrialización es y sigue siendo trunca (Fajnzylber 1983); sus aparatos estatales son y siguen siendo poco eficientes, sus instituciones representativas frágiles. Los sistemas democráticos carecen de bases sociales y económicas sólidas, y

son, en su mayoría, frágiles, defectuosos y no están lo suficientemente inmunizados contra los bacilos del autoritarismo y el clientelismo, la corrupción y el populismo. Según los datos recientes del Latinobarómetro (y otros datos empíricos), la cultura política de las sociedades latinoamericanas es reflejo de una realidad política, económica y social y de una sensación térmica que no suscita un gran optimismo (véase Hakim, Lowenthal 1996, pp. 303 y ss).

2. Las legislaturas y los sistemas judiciales carecen, en gran parte de América Latina, de autonomía, jerarquía, recursos y competencia, los elementos necesarios para desempeñar plenamente sus funciones constitucionales. Los presidentes suelen recurrir a procedimientos excepcionales para eludir el proceso legislativo, menospreciando así a las instituciones formales del gobierno, comprometiendo las normas jurídicas y socavando la legitimidad democrática.

3. Los partidos políticos, en diversos países de América Latina y el Caribe, carecen de vínculos efectivos con las bases electorales y, por lo general, son poco más que vehículos para impugnar elecciones y distribuir prebendas y rentas. Raras veces ofrecen programas coherentes y suelen ser manipulados para estar al servicio de las ambiciones personales de sus dirigentes. (Hakim, Lowenthal 1996, pp. 303).

4. La democracia en América Latina no cuenta con una participación ciudadana sostenida. Aunque la transición a gobiernos electoralmente democráticos y liberales estimuló el surgimiento y crecimiento de orga-

nizaciones voluntarias, la mayoría de las naciones de la región carece aún de un conjunto vigoroso de instituciones no gubernamentales, a través de las cuales se puedan expresar, mediar y someter o no a la consideración de las autoridades, de manera congruente con las demandas de la gente común. Los actores sociales «clásicos» —sindicatos, grupos empresariales, organizaciones profesionales y asociaciones cívicas— siguen siendo débiles y fragmentarios, y tienen una base demasiado estrecha para desempeñar papeles políticos efectivos. La prensa representa sólo una gama limitada de opiniones y es, en muchos casos, económicamente dependiente de fuentes de financiación del gran capital financiero. En general, no es un freno eficaz ante la corrupción o el abuso de poder.

5. Después de casi dos décadas de experiencias post-autoritarias, los expertos y los ciudadanos comunes se preguntan si los actores e instituciones, con estas características, están en condiciones de enfrentar, de manera efectiva, los desafíos de la globalización y de las sociedades de riesgo, sin perder la confianza de su electorado. Y se plantean si los políticos pueden explotar, de manera convincente y orientados hacia el bien común, el margen de gestión restringido que les queda.

6. El fracaso ante este desafío en gran parte de las élites políticas se refleja con toda claridad en el comportamiento ciudadano. En muchos países de la región, el proceso democrático se ve amenazado porque los ciudadanos dejan de participar activamente en la vida política, debido a la desilu-

sión, la apatía o a la sensación de que han sido excluidos o perjudicados injustamente. Muchos ciudadanos están hartos del discurso de sus representantes, que, desde la década de los ochenta hasta hoy, les piden sacrificios, como consecuencias de los programas de ajuste, que serán compensados un incierto mañana. La sensación de que cada vez les queda menos dinero en el bolsillo y de que su situación económica ha empeorado desde los años de la transición democrática, se agrega al comportamiento de una gran parte de la élite política, caracterizada por la corrupción, las prácticas clientelares y el mal manejo de los fondos públicos. La creciente desconfianza en la política, que se manifiesta en el hecho de que, en muchos países, se vote a favor de políticos recién llegados, con recetas de corte populista, refleja la poca estima por los dirigentes democráticos establecidos, la frustración por los magros resultados de la ingeniería política y la decepción por el continuo deterioro económico y social, en un mundo cada vez más inseguro y menos calculable.

Cada una de estas amenazas o impedimentos a la profundización democrática en América Latina, han sido enormemente exacerbadas por la crisis económica y la deuda social acumulada. Las cifras al respecto son bien conocidas y no es necesario repetirlas aquí. El modesto crecimiento económico a lo largo de las últimas dos décadas, la brecha creciente entre ricos y pobres y la casi desaparición de la clase media —el caso más espectacular es el de Argentina— han erosionado, cada vez más, la cohesión social, con el riesgo de que también el proceso democrático y la estabilidad política estén en peligro. Una señal de

alarma es la decreciente valoración del sistema democrático y el hecho de que el porcentaje de población que prefiere un gobierno autoritario, si es capaz solucionar los problemas económicos pendientes (Latinobarómetro 2004; UNDP 2004), está aparentemente en aumento.

¿Qué tiene todo eso que ver con el tema de la seguridad / inseguridad? La sensación y la realidad de la inseguridad, crecientemente difundida en los países de América Latina y del Caribe, no tiene su base —en eso existe un consenso amplio—, como en las décadas anteriores, en conflictos clásicos: guerras interestatales, fronterizas (con la excepción del conflicto armado entre Perú y Ecuador en 1996 y las turbulencias fronterizas recientes entre Colombia y Venezuela) o civiles (con la excepción de Colombia), sino en los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales de la vida cotidiana, discutidos, desde la primera mitad de los años noventa, en el ámbito político y científico, bajo el lema de la «*seguridad humana*».

DE LA SEGURIDAD TRADICIONAL A LA SEGURIDAD HUMANA. OPORTUNIDADES Y RIESGOS

1. La nueva conceptualización de la seguridad por el PNUD

Los múltiples y rápidos cambios acontecidos a nivel internacional durante la última década del siglo pasado —el fin de la Guerra Fría y su lógica; la globalización y la entrada del capitalismo en la época postfordista; los llamados «nuevos desafíos» de seguridad, como el tráfico de drogas, el crimen organizado transnacional, las migraciones masi-

vas, los desastres naturales y sus diversas repercusiones; el genocidio y los crímenes de lesa humanidad; los abusos contra la infancia; la creciente inseguridad pública, sobre todo en los grandes conglomerados poblacionales, y, finalmente, la expansión del terrorismo internacional— han estimulado el debate científico y la fantasía política para encontrar respuestas teóricas y prácticas adecuadas. Este debate ha desembocado, entre otras cosas, en una nueva conceptualización de la seguridad que, más allá de su estricto sentido militar, engloba ahora elementos económicos, sociales, tecnológicos e, incluso, ecológicos. Así, en los años ochenta y, particularmente, en los noventa, el debate sobre la seguridad internacional fue ampliado, con el fin de incorporar categorías innovadoras, como seguridad cooperativa (Acharya 2001), la seguridad societal, la seguridad global, la seguridad democrática y la seguridad humana. Este último término, que se impone cada vez más en el debate internacional, es un concepto multidimensional, amplio y polivalente, que ha provocado fuertes controversias sobre la noción de *derecho de intervención humanitaria*.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano* del año 1993, fue el que, por primera vez, reenfocó el término «seguridad» desde los Estados hacia los seres humanos en estos términos:

«The concept of security must change – from an exclusive stress on national security to a much greater stress on peoples security, from security through armaments to security through human development, from territorial security

to food, employment and environment security». (PNUD 1993, pp. 2.)

Y el informe de 1994 concretó el concepto (PNUD 1994, pp. 30), diferenciando entre dos aspectos fundamentales:

1. Seguridad humana, que significa la protección contra amenazas, como el hambre y la enfermedad.
2. La protección contra sorprendentes y dolorosas perturbaciones en la vida cotidiana. (PNUD 1994 pp. 28.)

La seguridad humana tiene cuatro características:

1. Un deseo universal;
2. una dependencia mutua entre los elementos particulares de la seguridad humana;
3. la prevención de una ingerencia *ex post*;
4. centrarse en el ser humano.

El concepto de la seguridad humana parte básicamente de la convicción de que cada persona debería ser capaz de manejar su vida por sus propios esfuerzos y tener medios suficientes de subsistencia. No es un concepto defensivo, como, por ejemplo, la seguridad territorial o militar, sino un concepto integral y proactivo. (PNUD 1994 pp. 29.)

En el año 1999, el PNUD retomó el concepto de la seguridad humana en su informe anual, y lo llamó «desarrollo con cara hu-

mana» (PNUD 1999), relacionándolo con una lista de amenazas: desde la pérdida del puesto de trabajo y el colapso de los mercados financieros hasta el sida, el calentamiento global y los sindicatos criminales mundiales. «La globalización», subraya el informe, «amplía los chances para el progreso humano de unos, disminuye los de otros y socava la seguridad humana.» (PNUD 1999, pp. 53.)

2. *La seguridad humana como medida para relegitimizar la cooperación al desarrollo*

Para el PNUD, existe una vinculación implícita entre la promoción del concepto de desarrollo humano, por un lado, y, por otro, el rol mundial y la dotación financiera del sistema de Naciones Unidas, más específicamente, la financiación de la cooperación al desarrollo. Este razonamiento trata de afrontar, principalmente, el hecho de que, en un mundo dominado por el pensamiento neoliberal reactivo a las transferencias públicas, la cooperación al desarrollo pierde cada vez más importancia. De hecho, la cuota de los fondos de la cooperación al desarrollo en los presupuestos públicos de los países de la OCDE, está cayendo de forma continua. Las dudas frente a la eficacia, la necesidad y el sentido de la cooperación al desarrollo surgen y acrecientan, junto a la restricción de los espacios de coordinación del desarrollo, la desilusión de la lucha por el equilibrio social global y la conciencia de los límites ecológicos de la modernización.

En este contexto, la seguridad humana, como concepto integral, permite acatar los déficits globales de la cooperación al desarrollo como parte de potenciales riesgos de

seguridad y, al mismo tiempo, fundar nuevamente la legitimación de la cooperación, que actualmente corre el riesgo de perder, tanto la importancia política como los recursos financieros.

3. *Los peligros del concepto de la seguridad humana*

La cara opuesta de este concepto es la visión de que el mundo está poblado de enemigos de los Estados, de los pueblos, de las culturas y de las sociedades, y es poco probable lograr un estado de distensión y de relaciones pacíficas y políticas de solidaridad. El reconocimiento del hecho de que sin desarrollo no hay seguridad y sin seguridad no hay desarrollo, formulado ya décadas atrás en el Informe Brandt, corre el riesgo de desequilibrarse. Si en el discurso sobre el desarrollo predomina la seguridad, se puede producir una de-solidarización, un pensamiento que prime la fortaleza, en detrimento de una política activa de cooperación al desarrollo (von Braunmühl 2002, pp. 47). Además, ese discurso pierde de vista la relación estrecha entre desarrollo, seguridad y derechos humanos. Hay que diferenciar las políticas que ponen el centro de su atención, como pasó durante la Guerra Fría, en el miedo, la sensación de amenaza y la defensa, de las que configuran su pensamiento basándolo en la empatía y la solidaridad como sus grandes pilares. Y hay que diferenciar también las que basan su política de seguridad en los derechos humanos y aquellas en que la política de derechos humanos se subsume en el discurso de seguridad.

Resumiendo, a pesar de que el concepto de la seguridad humana, formulado y pau-

latinamente revisado por el PNUD, significa un verdadero progreso conceptual y práctico, comparado con el concepto de seguridad tradicional, en los últimos años ha tomado, frente a los «nuevos desafíos» de seguridad, una dirección problemática y corre el riesgo de bloquear el potencial glo-

bal de transformación: el desarrollo humano como derecho humano. Este fenómeno es aún más evidente en el debate de seguridad (norteamericano) post 11 de septiembre, que refuerza cada vez más un pensamiento polarizado: «nosotros y los otros», mostrando así ciertos elementos paranoicos. •

BIBLIOGRAFÍA

Acharya, Amitav (2001): «Human Security: East versus West», en *International Journal*, Vol. LVI, n.º 3, Summer, pp. 442 y ss.

Arocena, Rodrigo (2004): «Ventana de oportunidad para un Nuevo Desarrollo y políticas tecnológicas en América Latina», en Müller, Ulrich / Bodemer, Klaus (Eds.): *El debate sobre estrategias de desarrollo en América Latina. Balance y perspectivas*, Hamburgo.

Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt.

Beck, Ulrich (2001): *Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen*, Frankfurt.

Blanke, Thomas (1991): «Zur Aktualität des Risikobegriffs. Über die Konstruktion der Welt und die Wissenschaft von ihr», en: Beck, Ulrich (2001), pp. 275 y ss.

Bodemer, Klaus (1996): «La globalización. Un concepto y sus problemas», en: *Nueva Sociedad*, n.º 156, Julio-Agosto, pp. 2697 y ss.

Breuer, Stefan (2001): «Das Ende der Sicherheit. Ulrich Becks «Gegengifte»», en Beck, Ulrich (2001), pp. 288 y ss.

Dittgen, Harald (1999): «Grenzen im Zeitalter der Globalisierung. Überlegungen zur These vom Ende des Nationalstaates», en *Zeitschrift für Politikwissenschaft 1*, pp. 3 y ss.

Ewald, Francois (1986): *L'Etat providence*, Paris.

Faynzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Mexico.

Glaessner, Gert Joachim (2002): «Sicherheit und Freiheit», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n.º 10/11, pp. 3 y ss.

Kaufmann, Franz Xaver (1970): *Sicherheit als soziologisches und soziopolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, Stuttgart

Habermas, Jürgen (1994): «Individuierung durch Vergesellschaftung», en BECK, Ulrich / Beck-Gernsheim E.: *Risikante Freiheiten*, Frankfurt, pp. 437 y ss.

Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt.

Hakim, Peter / Lowenthal, Abraham (1996): «Las frágiles democracias de América Latina», en Diamant, Larry / Plattner, Marc (Ed.) *El resurgimiento global de la democracia*, Mexico.

Held, David et al. (1995): *Democracy and the Global Order*, Cambridge.

Heitmeyer, Wilhelm (2001): «Autoritärer Kapitalismus, Demokratieentleerung und Rechtspopulismus. Eine Analyse von Entwicklungstendenzen», en Loch, Dietmar / Heitmeyer, Wilhelm (Ed.), pp. 497 y ss.

Latinobarómetro 2004: «Una década de mediciones». Informe – Resumen, Agosto 13, www.latinobarometro.org

Loch, Dietmar / Heitmeyer, Wilhelm (Eds.) (2001): *Schattenseiten der Globalisierung*, Frankfurt.

Luhmann, Niklas (1989): *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart.

Menzel, Ulrich (1998): *Globalisierung versus Fragmentierung*, Frankfurt.

- Peetz, Meter (2001): *Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chávez (Venezuela) im Vergleich. Beiträge zur Lateinamerikaforschung*, Hamburg.
- Reinhard, Wolfgang (1999): *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München, pp. 351 y ss.
- Sassen, Saskia (1996): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York.
- Scharpf, Fritz W. (1998): «Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie», en: Greven, Michael, Th. (Ed.) *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen, pp. 81 y ss.
- PNUD (1993, 1994, 1999): *Human Development Report*, New York.
- PNUD (2004): *Democracy en Latin America. Toward's a Citizen's Democracy*, New York.
- Von Braunmühl, Claudia (2002): «Sicherheit für wen und wovor? Kritische Anfragen zum Sicherheitskonzept der Vereinen Nationen», en *epd-Entwicklungspolitik 1*, pp. 44 y ss.
- Werz, Nikolaus (Ed.) (2003): *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*, Opladen.