

Seguridad democrática:

¿para asegurar la democracia o para asegurar democráticamente?
Acerca de las implicaciones de la *securitización* de la política exterior
colombiana en la administración de Álvaro Uribe Vélez¹

Nathaly Jiménez R.

*Lo que se obtiene con violencia
solamente puede mantenerse
con violencia*

Este paper está relacionado directamente con el proyecto de investigación sobre política exterior colombiana vinculado al Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá-Colombia). En él se encuentra desarrollada una de las principales hipótesis encargada de argumentar cómo se ha llevado a cabo el proceso de toma de decisiones en la política exterior adelantada por la administración de Álvaro Uribe Vélez analizando la naturaleza del mismo. Tras ese análisis se concluye que el proceso ha sido securitizado y requiere un reconocimiento en primera instancia, del problema que se genera a partir de la securitización y, así mismo, una activación de distintos elementos ausentes en él.

Introducción

La política exterior de Colombia durante la administración de Álvaro Uribe Vélez ha estado centrada en mayor parte por la Presidencia y se ha caracterizado por dirigir sus intereses hacia Estados Unidos. Esta orientación responde a una intensa adhesión por parte del gobierno colombiano al discurso estadounidense contra el terrorismo, en especial después del 11 de septiembre, luego de haber reconocido como terroristas a tres de los principales grupos armados colombianos. Pero la intención del gobierno

colombiano no sólo deriva de la lucha antiterrorista, sino además de un alto convencimiento de que la mejor alternativa para el país es encaminar una campaña de lo que se ha denominado seguridad democrática²,

¹ Este documento fue presentado en el IV Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas en julio de 2004.

² Cabe señalar, que de alguna manera el presidente Uribe ha encontrado en el discurso de la seguridad y en la alianza con Estados Unidos una oportunidad de materializar su intención de proporcionar un estado de seguridad a la ciudadanía, propósito que se ha gestado desde que fuera Gobernador de Antioquia.

sustentada en la “ausencia de riesgos y amenazas físicas para aquellos que componen la nación e implica la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y respeto por la dignidad humana”³.

Lo anterior da cuenta de dos elementos importantes: por un lado Estados Unidos se identifica como la prioridad geográfica que elige el gobierno colombiano para dirigir sus principales acciones y, por otro lado, la seguridad se presenta como la prioridad temática que determina el resto de temas en la agenda.

De esta manera, una de las hipótesis que resultan dada la observación de la política exterior del país, está relacionada con el proceso decisorio de la política exterior de la administración Uribe ya que puede decirse que éste ha

sido *securitizado* (la agenda gira en torno al carácter de seguridad), y que esta acción de *securitizar* ha generado una disfuncionalidad en dos sentidos, el primero en cuanto a la inclusión del factor societal en el proceso y, el segundo, en cuanto a la ejecución por parte del gobierno colombiano de dicha política.

El presente documento está estructurado en tres partes. La primera tiene que ver con una breve discusión sobre el tema de seguridad en las relaciones internacionales, la segunda dará cuenta de la situación del proceso decisorio de la política exterior de la administración Uribe y las implicaciones que trae la acción de *securitizar* y, finalmente, la tercera parte presentará una serie de recomendaciones acerca del proceso decisorio de la política exterior colombiana.

Sobre la *securitización*

El carácter de la seguridad da cuenta de una característica en el proceso de toma de decisiones de la actual política exterior en Colombia llamada por la Escuela de Copenhagen, la *securitización*. Barry Buzan junto con Ole Weaver y Jaap de Wilde trataron de conceptualizar la acción de darle un carácter de seguridad a un asunto que en principio se concibe como político. La lucha contra

las drogas ilícitas, por ejemplo, siendo un tema en esencia político y de salud pública, ha sido *securitizado* dándole a la ejecución de la política que se adelanta para combatirlo, un tratamiento militarista y una restricción en el proceso de toma de decisiones.

En sentido riguroso, la *securitización* debe entenderse como una versión más extrema del carácter político que se le da a determinados asuntos considerados amenazas que vulneran la supervivencia de los actores implicados. Lo anterior produce una identificación de medidas de emergencia y acciones justificadas por encima del tratamiento político, dándole al Estado el poder de requerir medios extraordinarios, dentro de un marco de legitimidad, y de brindar una necesidad de defensa a sus ciudadanos frente a la amenaza identificada.⁴

Politóloga e investigadora
del Centro de Estudios
Políticos e Internacionales
de las Facultades de
Ciencia Política y
Gobierno y de Relaciones
internacionales de la
Universidad del Rosario.

³ Véase Sánchez, Rubén. “Seguridad Democrática y Estado Comunitario” en *Revista Municipios No. 10*. Federación Colombiana de Municipios, Bogotá, Mayo de 2003, págs. 19-20.

⁴ Véase Weaver, Ole. “Securitization and Desecuritization” en Ronnie Lipschutz, editor, *On Security*, Nueva York: Columbia University Press, 1995.

¿Quién asegura qué?

Adicionalmente, esta acción de *securitizar* responde a la visión neorrelista que defiende el centrismo estatal en el proceso de toma de decisiones debido a que “no se le entiende como un constructo histórico o social ni como el proceso o una práctica discursiva en la que la voluntad de los individuos es esencial”, sino como la estructura donde el Estado, la separación de lo doméstico y lo internacional y el individuo, son entidades asumidas y entendidas como dadas, como ahistóricas, manifestando además una constante lucha por la consecución del poder en medio de la anarquía internacional.

En la literatura que se ocupa del tema de seguridad, la mayoría de autores coinciden en una idea: un problema de seguridad o la existencia de una amenaza son una decisión política y no una realidad pre-establecida. Se reconoce que algo es una amenaza para la seguridad de alguien porque un agente decide que tiene que ser así. Sin embargo, existen diferencias en la discusión sobre seguridad en el momento en que se trata de determinar quién define las amenazas y qué criterio se usa en el proceso.

En esa medida, por parte de las distintas aproximaciones teóricas como el *neorrealismo* en Relaciones Internacionales, el Estado es el actor reconocido y por las características que le atribuye esta aproximación racionalista, una de las amenazas que éste identificaría sería contra su soberanía. Para el caso del *constructivismo social*, por otro lado, la sociedad se convierte en el actor que identificaría como amenaza cualquier fenómeno que vulnere, por ejemplo, su identidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, Ole Wæver consideraría que de la acción de *securitizar* se ocupa una cúpula decisional que son los estados y elites que se encargan de “mover un desarrollo particular en una área específica, y por eso, exigen un derecho especial para usar cualquier medio necesario para bloquearlo” (Wæver, 1995. P. 55). Sin embargo, –según él– habría otra clase de seguridad diferente que se une con el Estado: *la seguridad societal*.

Sin embargo si sólo se presenta la primera de las situaciones, generada a partir de la lectura neorrelista, se manifiesta una constante lucha por la consecución del poder en medio de la anarquía internacional. La lectura constructivista, por ejemplo y su ingre-

diente societal, no tendrían cabida ya que el proceso no se entendería como un constructo histórico o social ni como una práctica discursiva en la que la voluntad de los individuos es esencial.

Sobre el proceso de decisión del gobierno colombiano

Lo anterior lleva a pensar en la condición en que se encontraba el país en el 2002 donde se reflejaba una situación de ausencia del Estado en distintos lugares del país, un descrédito del proceso de paz que había liderado la administración de Andrés Pastrana y una sensación de inseguridad por parte de la sociedad colombiana, debido a la aparente pérdida de dirección del gobierno y la presencia de unos grupos armados ilegales que cada vez se encargaban de deslegitimar la voluntad del Estado.

Teniendo en cuenta esas condiciones, los esfuerzos de la administración entrante se dirigieron a restablecer la autoridad estatal en el país, militarizando todas las zonas que requerían de su presencia y llevando a cabo reformas dirigidas a fortalecer su campo de maniobra.

Es pertinente en este momento establecer un punto de enlace que el discurso de la seguridad hace posible entre

la política interna y la política exterior en la administración Uribe. Aquello que es conocido como la Política de Defensa y Seguridad Nacional liderada por el gobierno actual, ha puesto a su servicio no sólo a la política exterior, sino así mismo a ciertas instituciones estatales donde se adelantan procesos de *securitización*. Es decir que, para el caso de la política exterior, el discurso de la seguridad, más allá de responder a la adhesión con el gobierno estadounidense, responde a un convencimiento por parte del gobierno colombiano, de que la mejor alternativa para el país es apostarle a una seguridad democrática que abstractamente y en varias ocasiones, distintos funcionarios y hasta el mismo presidente Uribe, han reconocido simplemente como una forma de decir que es seguridad para todos.

Desde el momento en que el presidente Álvaro Uribe Vélez en su discurso de posesión decidió entender la legitimidad del gobierno a partir del orden como presupuesto ineludible de la libertad, de la autoridad que hace posible la igualdad de oportunidades y del imperio de la ley que garantiza la seguridad, se vislumbró lo que sería uno de los principales intentos de *securitización* de la política de gobierno. Es decir, el dis-

curso se convirtió en el resultado de la necesidad de construir una decisión política consciente dirigida a *securitizar* (el *speech act*, según Wæver).

*“Nuestro concepto de seguridad democrática demanda aplicar-nos a buscar la protección eficaz de los ciudadanos con independencia de su credo político o nivel de riqueza. La Nación entera clama por reposo y seguridad”.*⁵

Al parecer, la lógica que impera en la administración Uribe se explica por la interpretación que hace Richard Ullman cuando afirma que entre más temas existan en la agenda de seguridad, es mejor para el país porque *securitizar* un problema implica que más personas van a prestar más atención a él y entonces, será más fácil superar la amenaza.

Los planteamientos utilizados en la campaña presidencial, por ejemplo, dan cuenta del apoyo sin precedentes que recibió Uribe por parte de los votantes. La manifestación era clara: los colombianos querían que el conflicto armado se acabara con o sin diálogo. Cuando se planteó la opción de acabar con el conflicto por la vía armada, se militarizó totalmente un asunto que en principio era político y una gran parte de colombianos legitimaron ese propósito.



No obstante, en las actuales circunstancias, en las que se evidencia una clara permanencia de los grupos armados a pesar de la presencia estatal que ha logrado restablecer Uribe, sería conveniente plantearse una pregunta a partir de la *securitización* que se presenta en todos los temas de la agenda de la administración Uribe y es, ¿cómo se evidencian las implicaciones que trae consigo el practicar la *securitización* en el país?.

⁵ Véase Discurso de Posesión del Presidente Álvaro Uribe Vélez. 2002.

Varias aproximaciones dirigidas a responder esta clase de cuestiones parten de la necesidad de definir la naturaleza de los objetos de estudio. En el caso colombiano cumple con los requerimientos que establece Wæver cuando afirma que las élites son las únicas encargadas de definir la seguridad estatal y mas aún cuando asume que ellas están incluidas en el Estado. A partir de esta presunción la ausencia de una base social que legitime el discurso es clara, ya que en palabras de Doty el Estado no es la única entidad que puede etiquetar un asunto como un problema de seguridad” (Doty, 1999. P. 73).

Sobre las implicaciones

De esta manera pueden identificarse cuatro implicaciones o inconsistencias que presenta el discurso de la seguridad en la política del país derivadas de la concepción de amenaza principalmente:

1. Identificar la amenaza del terrorismo como prioridad.

Apoyándose en Ullman se podría decir que es urgente superar la idea que sólo las materias militares son amenazas contra la propia supervivencia y definir lo que es una amenaza a la seguridad nacional de una manera más útil. Para

él, la definición debe ser la siguiente: “una amenaza a la seguridad nacional es una acción o sucesión de eventos que (1) amenaza drásticamente y en un plazo relativamente breve

La política relaciona la variable de democracia a la de seguridad teniendo en cuenta tres aspectos:

a) “la seguridad no se alcanza sólo con los esfuerzos de la Fuerza Pública. b) este va a ser un esfuerzo de todo el Estado, de todos los colombianos. c) una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y libertades.”

de tiempo para degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o (2) amenaza que estrecha el rango de opciones de la política disponible al gobierno de un Estado significativamente o a las entidades privadas, no gubernamentales (las personas, los grupos, las corporaciones) dentro del Estado” (Ullman, 1983. P. 133.)

Presentando al terrorismo como la amenaza que determina la estabilidad de la política democrática se logra identificar el primer indicio de la *securitización* que se le está

dando a la política. Muchos pensarán que es obvio darle esa identificación ya que se está hablando de una política de defensa, pero olvidan que al hablar en términos de seguridad democrática, este concepto lleva consigo una serie de implicaciones no sólo en lo que respecta al escenario bélico, sino también en lo que está relacionado con la estabilidad económica, social y política de los actores, sobretodo de los ciudadanos.

2. Establecer una causalidad entre el imperio de la ley y el desarrollo y prosperidad económicos.

Ahora bien, la política relaciona la variable de democracia a la de segu-

ridad teniendo en cuenta tres aspectos: a) “la seguridad no se alcanza sólo con los esfuerzos de la Fuerza Pública. b) este va a ser un esfuerzo de todo el Estado, de todos los colombianos. c) una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y libertades.” Sin embargo, existe una inconsistencia con respecto a la relación causal que se establece en la medida en que se considera al imperio de la ley garantía de desarrollo y prosperidad económica. Es inconsistente debido a que

no solamente a partir de este determinante de la seguridad se pueden proporcionar garantías de índole económica y social a los ciudadanos. La prioridad que se le otorga al terrorismo, deja en segunda instancia otros aspectos igualmente importantes como la desigualdad social, la inestabilidad económica, el deterioro al medio ambiente, o el desplazamiento de la población. No quiere decir esto que no se tengan en cuenta esta serie de asuntos, lo que es necesario tener en cuenta es que se deben entender desde su propia particularidad, lejos de la subordinación del discurso *securitario*. Se mencionan estas amenazas porque a partir de la formulación de la política y su consecutiva ejecución más de una de estas situaciones se van a presentar en el país. De hecho, en el caso de las drogas ilícitas, la forma en la cual se ha desarrollado la política antidrogas que es fiel muestra de la *securitización*, ya que se han producido efectos que inciden en escenarios sociales, políticos, económicos y ambientales convirtiéndose en amenazas y generando problemas colaterales a su paso.

3. Generación de una identidad negativa por parte de la sociedad. Es decir que con esta clase de discursos de seguridad, siguiendo a Campbell y Nathanson, la construcción

de identidad tiende a sustentarse en la idea de otros, en la exclusión, en la diferencia; genera una identidad más reactiva que proactiva. En el caso colombiano es importante tener en cuenta que si bien la sociedad legitimó el discurso *securitizador* porque su intención respondió a las condiciones históricas que se presentaron, eso no quiere decir que claramente la sociedad haya sido conciente y de hecho lo sea, de las implicaciones que tiene securitizar y sobretodo que lo haga el Estado de manera excluyente.

Ahora bien, al parecer la alta fragmentación de la política social o doméstica y la falta de una misma percepción común, genera también una fuerte tendencia a la *securitización* de un problema y esta es la razón por la cual el discurso propuesto por la administración Uribe recibió apoyo para ganar las elecciones presidenciales. Pero, así mismo, por la ausencia de esta variable doméstica conciente proveniente del constructo social, es que elementos como el referendo (liderado por el ejecutivo), no fueron favorables.

4. Construir una política a partir de la presencia de una amenaza. Huysmans logra ser muy pertinente en el momento en que se trata de explicar el fenómeno de la



securitización de Uribe. Él sugiere que las políticas de seguridad son también un mecanismo que las comunidades políticas usan para afirmarse y representarse así mismas: “la construcción de la política se liga internamente a la definición de amenazas. (...) Esto genera una paradoja: nuestra identidad política cuenta con la fuerza amenazante del otro; no obstante la política de seguridad apunta con suerte a eliminar esta amenaza; si la amenaza realmente fuera eliminada, la identidad política sería quebrantada y, dependiendo de qué tan fuertemente se confíe en la amenaza, puede así mismo derrumbarse” (Huysmans, 1988. P. 239).

En otros términos, las condiciones históricas del país le permitieron a Uribe construir un discurso *securitizador* del cual depende directamente para legitimarse o para destruirse. Al parecer Uribe es conciente de esta situación y por eso supone que es más conveniente contar con la presencia de un problema para justificar la necesidad de recursos para combatirlo en vez de solucionarlo.

Consideraciones finales

Dadas estas consideraciones podrían plantearse dos cuestiones: la primera es que si es inevitable acabar con la lógica *securitaria* en el proceso decisorio de la política exterior, por ejemplo, entonces, lo más prudente sería articular los tres modos que Roxanne Doty sugiere de *securitización*: “el modelo de seguridad nacional, el modelo de seguridad societal y, el modelo de seguridad humana. En el primero un problema se *securitiza* cuando se entiende como una amenaza a la estabilidad o la supervivencia del Estado (Doty, 1999. P. 73); la seguridad societal –el mismo concepto propuesto por Wæver– se refiere a la habilidad de una sociedad de persistir en su carácter esencial bajo las condiciones cambiantes y las posibles o reales amenazas a su identidad (Doty, 1999. P. 77); y el último, el

modelo de seguridad humana, focalizado en la idea que la seguridad de las personas como los seres humanos no puede encapsularse en una lógica del yo y el otro y no tiene ningún eslabón con el concepto de territorio. El objetivo no es el Estado, “es dignidad humana y bienestar” (Doty, 1999. P. 81).

La segunda cuestión esta ligada con la posibilidad de *dessecuritizar* el proceso en el que existiera la manera de alejarse de la lógica *securitaria* y donde se pudiera utilizar la idea de Seguridad Democrática generando una narrativa de seguridad en que los adversarios no son necesarios y en la cual el discurso sobre la democratización es más fuerte.

Según Williams, es posible alejarse de esa tendencia aplicando una desterritorialización y desmilitarización del concepto de seguridad en el que la construcción de una estructura de civilización basada en los valores, como una comunidad cultural profundamente integrada, se resalta”.

Siguiendo a McSweeney y la interpretación de Borda “el sentido de seguridad que nosotros necesitamos elaborar hoy necesita un componente normativo y como sugiere, la verdad y la ontología de la seguridad se deben preocupar más por la adquisición de con-

fianza en las rutinas de la vida diaria que por la preocupación Hobessiana de la propia-preservación en un estado de naturaleza”.

Ese postulado preferiblemente debería aplicarse a la lógica de la administración del presidente Uribe ya que teniendo en cuenta las condiciones en las que se ha producido la *securitización* está no trae sino más desequilibrio institucional y pérdida de legitimidad del Estado ante sus ciudadanos. Implicaciones estas nefastas para un país en conflicto.

Frente a este contexto se pueden identificar finalmente dos grandes desafíos: Por un lado, la sociedad colombiana está llamada a constituir un escenario ordenado en el que se pueda pensar la seguridad de manera en que las armas, la exclusión y la represión no se conviertan en los referentes decisorios de las estrategias que surjan para solucionar un problema. Sino por el contrario, un espacio en el que la seguridad pueda ser concebida como la idea de bienestar que cada ciudadano procura disfrutar y mantener.

Por el otro, en cuanto al gobierno habría que decir que debe ser capaz frente al proceso de toma de decisiones que se adelante en cualquier política, no sólo de permane-

cer como el actor que identifica únicamente amenazas y mecanismos para eliminarlas, sino además convertirse en un referente que motiva la participación de la sociedad y de distintos escenarios en los que se pueda hacer de cada estrategia que se proponga una acción activa y funcional. Todo para poder decir en un momento dado que la sociedad colombiana logró insertarse positivamente en el proceso de toma de decisiones de las políticas y que por esa razón, por ejemplo, el país es reconocido, a través de ellas, como aquel que asegura las condiciones mínimas de respeto y de dignidad humana. •

Bibliografía

Borda, Sandra. "Revisión bibliográfica sobre el concepto de seguridad", pendiente para publicar. 2002.

Borda, Sandra. "La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo" en Cardona, Diego, Tickner, Arlene y Ardila, Martha (Comps.) *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Fescol, 2002. pp. 283-314.

Buzan, Barry, "Security, the State, the 'New World Order' and Beyond", in Ronnie D. Lipschutz (Editor), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995.

Buzan, Barry, Wæver, Ole and de Wilde, Jaap, "Security. A New Framework For

Analysis", Lynne Rienner Publishers, Boulder: CO. 1998.

Campbell, David, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Revised Edition. 1998.

Doty, Roxanne Lynn, "Immigration and the Politics of Security" in *Security Studies* Vol. 8(2/3), Winter 1998/99.

Herrmann, Richard K. and Fischerkeller, Michael P., "Beyond the Enemy Image and Spiral Model: Cognitive-Strategic Research After the Cold War" in *International Organization*, Vol. 49, Issue 3, pp. 415-450. Summer, 1995.

Huysmans, Jeff, "Security! What do you mean?" in *European Journal of International Studies*, Vol. 4. 1998.

Katzenstein, Peter J. (editor), Introduction in *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996.

Krause, Keith, "Critical Theory and Security Studies. The Research Programme of 'Critical Security Studies'" in *Cooperation and Conflict* Vol. 33(3), Sage Publications.

Lipschutz, Ronnie D., "On Security" in Ronnie D. Lipschutz (Editor), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995.

McSweeney, Bill, *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, UK, 1999.

Nathanson, Charles E. "The Social Construction of the Soviet Threat: A Study in the Politics of Representation" in *Alternatives XII*, 1988.

Oren, Ido, "Is Culture Independent of National Security? How America's National Security Concerns Shaped 'Political Culture' Research" in *European Journal of International Relations*, SAGE Publications and ECPR, Vol.6(4), pp. 543-573, 2000.

Sánchez, Rubén. "Seguridad Democrática y Estado Comunitario" en Revista Municipios No. 10. Federación Colombiana de Municipios, Bogotá, Mayo de 2003, págs. 19-20.

Ullman, Richard, "Redefining Security" in *International Security*, Vol. 8(1), Summer, 1983.

Wæver, Ole, "Securitization and Desecuritization" in Ronnie Lipschutz, ed., *On Security*, Columbia University Press, 1995.

Wendt, Alexander, "Social Theory of International Politics", Cambridge University Press, 1999.

Williams, Michael C. and Neumann, Iver B., "From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity" in *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 357-387. 2000.

Williams, Michael C., *Cultural Strategies: The Field of Security and the Evolution of NATO*, Paper presented at the Annual Meeting of International Studies Association, Portland, USA. February, 2003.