
REPENSANDO LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD: EL PROBLEMA DE LAS CONSECUENCIAS IMPREVISTAS*[∞]

CARLOS SOLAR FORNAZZARI*

Friesendorf y Daase, ambos investigadores del Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), establecen en *Rethinking Security Governance* el problema de las consecuencias imprevistas¹ que son efecto de la puesta en marcha de casi toda política de seguridad. Los resultados de este libro confirman que muchas consecuencias, pero no todas, son problemáticas, debido en parte a que los efectos de una política de seguridad se han vuelto contingentes a una infinidad de factores que hacen altamente complejo atribuir a qué medida se debió el éxito o el fracaso de una política en particular. Por ejemplo los autores se preguntan: ¿Quién es responsable por el resurgimiento de los talibanes en Afganistán

después de varios años desde que fueron sacados del poder?, ¿Es la reticencia de Washington a participar en la construcción de un Estado Nación, depender de los señores de la guerra, y priorizar medios militares sobre los civiles?, ¿Es la reticencia de los miembros europeos de la OTAN para contribuir con más soldados y policías?, ¿Es la falta de coordinación entre las organizaciones no gubernamentales y las agencias de las Naciones Unidas en los esfuerzos por construir un Estado? La originalidad de *Rethinking Security Governance* está en que se presenta como un estudio empírico que da respuestas sobre las consecuencias de la gobernanza de



♦ FRIESENDORF, Cornelius y DAASE, Christopher. *Rethinking. Security Governance: The problem of unintended consequences*. Londres y Nueva York. Routledge. 2010. 240 pp.

* Periodista y Magíster en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. cesolar@uc.cl

1 En *Rethinking Security Governance*, las consecuencias imprevistas son definidas como un “efecto de una acción social deliberada que es diferente de lo que se deseaba al momento de ejecutar ese acto, y de las razones por las cuales se quería llevar a cabo” (BAERT 1991:201).

∞ Fecha de recepción: 250511
Fecha de aceptación: 080611

la seguridad,² por lo que viene a llenar un vacío importante en el campo de estudio de las relaciones internacionales, la seguridad y la defensa.

Se puede entender que buena parte de la hipótesis de los autores surge a partir de la utilización cada vez más masiva del término gobernanza de la seguridad, y lo que esto ha significado en la reorientación de la literatura entre los académicos. Para Friesendorf y Daase, tradicionalmente las políticas de seguridad referían a las relaciones entre Estados mayormente en el campo militar. La seguridad concernía a la defensa y disuasión de amenazas a la integridad territorial y la autodeterminación de las Naciones Estado. Aspectos como lo económico y medioambiental eran secundarios. No obstante, cuando colapsó la URSS, el miedo claro y presente de una confrontación entre las súper potencias desapareció, y nuevos riesgos asomaron desde la proliferación nuclear hasta el terrorismo, pasando por el crimen organizado, las migraciones y la degradación ambiental. Por ende, diferentes problemas que necesitaban ser regulados fueron agregados al portafolio de las políticas de seguridad. En suma, el concepto de seguridad se extendió al adherir nuevos referentes, incluyendo a la sociedad y a los individuos (BUZAN et al, 1998). Al borrar la distinción entre la seguridad interna y la externa, y al integrar nuevas preocupaciones, la política de seguridad nacional dio pie a la compleja y más global gobernanza de la seguridad.

Para los autores, analizar las consecuencias imprevistas significa analizar el cambio. Las cosas son diferentes después de que un efecto ocurrió, y en sí, los seres humanos son una fuente de incertidumbre debido a su comportamiento usualmente errático e impredecible. Debido a que “*son actores y no variables quienes actúan*” (HEDSTRÖM y SWEDBERG, 1998 : 24), y a que la contingencia incrementa mientras más individuos e instituciones interactúan, el resultado de la gobernanza de la seguridad no puede ser predicho. Por ejemplo, como parte de la guerra “contra el terror”, Estados Unidos promovió nuevas medidas antiterroristas en el mundo. Los ciudadanos usualmente no ven posibles aspectos positivos como menos ataques terroristas. En cambio, sí experimentan pérdidas de vuelos, la erosión de algunas libertades civiles, y en muchos casos, abusos a los derechos humanos (los autores asumen que estas son consecuencias imprevistas de una política antiterrorista). Estos efectos pueden ser un arma de doble filo para Estados Unidos al gatillar sentimientos antinorteamericanos y minar el discurso democrático

2 Los editores parten por explicar cómo la *gobernanza de la seguridad* se ha convertido en un término para describir nuevas formas de coordinación en cuanto a políticas de esa materia. A pesar de que hay muchas definiciones, en amplios términos el concepto se refiere a “*los procesos e instituciones, tanto formales como informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo*” (KEOHANE y NYE 2002:202).

de Washington. Algunas ganancias, a corto plazo, pueden ser superadas por costos a largo plazo como la pérdida de credibilidad.

Rethinking Security Governance no solo consigna el lado negativo de las consecuencias imprevistas. En una serie de capítulos se establece que las consecuencias imprevistas sí pueden llevar a realizar una política de seguridad exitosa, incluso cuando estas no se tenían en consideración. Por ejemplo, la muerte de miembros de las fuerzas de protección de Naciones Unidas en Bosnia contribuyeron a un cambio en la ejecución hacia una misión de paz más robusta, la que, en conjunto con otros factores, llevó al Acuerdo de Dayton en 1995. Si bien el análisis tiende a ser completo, se debe advertir que los autores establecen que muchas consecuencias imprevistas no caben en una categoría definitiva. Se explica que analizar consecuencias imprevistas es en cierta forma engañoso debido a lo “borroso” de la noción de “intención”. Los académicos no pueden mirar dentro de las cabezas de las personas para saber qué es lo que quieren. Ni siquiera estos actores a veces saben lo que quieren.

De todas formas, este libro cubre una serie de asuntos que se envuelven en el espectro de actores estatales y no estatales. Examina preguntas como ¿Cuáles son las consecuencias de la gobernanza en seguridad?, ¿Son positivas o negativas, y para quién?, ¿Son las consecuencias esperadas o inesperadas?, ¿Cómo podemos explicar las consecuencias inesperadas? y, ¿Cómo pueden las consecuencias imprevistas negativas ser evitadas? Lo concreto es que aparte de una introducción teórica, Rethinking Security Governance ofrece nueve capítulos hechos por investigadores que examinan formas de intervención internacional, algunas en ámbitos específicamente militares, y otros en aspectos más integrales de la defensa y la seguridad. Los capítulos pueden ser divididos en dos grupos: en un primer set se discuten las consecuencias de la asistencia en seguridad y los esfuerzos en reformar países bajo gobiernos autoritarios, frágiles o en guerra. El segundo set, se enfoca en las consecuencias de los esfuerzos para regular tanto actores estatales como no estatales a través de sanciones o la parcial privatización de la seguridad.

Por ejemplo, en Security Governance, complex peace support operations and the blurring of civil military task, Susan E. Penska explica cómo las operaciones de paz modernas (con ejemplos de la OTAN y la UE) tienden a hacer borrosa la distinción entre las tareas civiles y militares. Penska expone que desde el fin de la Guerra Fría, las distinciones entre labores policiales y operaciones militares, seguridad interna y externa, y trabajos militares y de desarrollo humanitario son altamente dificultosas de sostener. Esta tendencia particularmente prevalece en operaciones de paz que se desarrollan en estadios posconflicto. En Unintended

consequences of international security assistance: doing more harm than good?, Ursula C. Schroeder identifica cuáles son los efectos de la asistencia internacional en regiones en crisis o en transición, y contribuye principalmente a sistematizar las consecuencias imprevistas de esos programas de seguridad. Jörg Friedrichs, en *The privatisation of force and its consequence: unintended but not unpredictable*, da luces del problema crucial que es la privatización de la fuerza. El autor argumenta que al contrario de la creencia común, la fuerza puede ser despojada del Estado no solo hacia los mercados (cuando la seguridad y la defensa son vistos como un bien de mercado), sino que también hacia la gente (cuando se forman organizaciones anárquicas de autoayuda en torno a la comunidad).

En definitiva, *Rethinking Security Governance* es una obra de gran valor para quienes deban lidiar con la planificación, ejecución y evaluación de políticas de seguridad y defensa, en especial para quienes enfrenten panoramas complejos de gobernanza de seguridad en regiones o países azotados por la guerra, el conflicto social, el contrabando, o el terrorismo, situaciones donde las consecuencias imprevistas son aparentes y eludirlas se torna complejo. En el libro se extrapolan lecciones tentativas y generales acerca de las causas de las consecuencias imprevistas en los casos de estudio, argumentos que tienen un alto valor académico y práctico, lo que en gran medida funda las bases de un análisis más riguroso de los resultados de la gobernanza de la seguridad.