

LA DIMENSIÓN TRANSESTATAL DE LA SEGURIDAD: EL PAPEL DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE LA DELINCUENCIA ARMADA EN EL CONO SUR

*Khatchik Derghoukassian*¹

Partiendo de la definición de comunidad de seguridad y la idea de aplicarla al Mercado Común del Sur, Mercosur, el autor estudia en el presente artículo las capacidades de la subregión para reaccionar a las actuales amenazas a su seguridad, representadas por dinámicas que rebasan al estado y que por ello deben ser contrarrestadas con esfuerzos colectivos que involucren al sector estatal y a la sociedad civil. El artículo expone el recorrido histórico del Mercosur, señalando como las dinámicas integradoras no escapan a los problemas de seguridad, pues actualmente este proceso está amenazado por la proliferación de armas y la violencia común. Como respuesta, la sociedad civil ha emprendido diversas acciones que pueden constituirse en ejemplo importante de trabajo colectivo y que, al igual que las amenazas mencionadas, también puede transnacionalizarse y reproducirse exitosamente en otras partes de la región.

Palabras claves: seguridad / sociedad civil / Mercosur.

Based upon the definition of security community and its application to the Common Market of the South, Mercosur, the author examines the subregion's capacity for responding to current threats to its security, emerging primarily from dynamics that transcend the state and must thus be counteracted by collective efforts involving both the state and civil society. The article explores the historical record of Mercosur with the goal of illustrating that integration processes are not exempt from security problems; in fact, the subregion is threatened by arms proliferation and common violence. As a result, civil society has adopted a diverse series of actions that constitute an important example of collective action and that, as in the case of the threats mentioned, may become transnationalized, successfully reproducing themselves in other parts of the region.

Keywords: security/ civil society/ Mercosur.

Partiendo de la idea inicial de Karl Deutsch en la década del cincuenta (Deutsch, 1957), Emanuel Adler y Michael Barnett (1998:30) definen el concepto *comunidad de seguridad* como "una región transnacional compuesta de estados soberanos cuyos pueblos manden expectativas dependientes de cambios

pacíficos." En el contexto de este concepto, propuesto como un cuadro de trabajo para analizar el progreso registrado en la evolución de las relaciones internacionales hacia un estado más cercano a los supuestos del paradigma del Idealismo, la legitimidad del estado no se encuentra erosionada ni

1 Analista en Relaciones Internacionales, docente e investigador asociado a FLACSO-Argentina; actualmente realiza estudios de doctorado en el School of International Studies, University of Miami (SIS-UM) con una beca del Dante B. Fascell North-South Center. El autor agradece a Juan Gabriel Tokatlian por su revisión del ensayo y las sugerencias que ha hecho.

remplazada. Pero, cuanto mayor es la cohesión de esta comunidad, más se transformará el papel del estado. "En otras palabras, si en un ambiente social el papel del estado es limitado y entendido como 'protector del bien nacional', la emergencia de una comunidad civil transnacional expandirá este papel para cumplir con las demandas de mayor seguridad, bienestar económico, derechos humanos, un medio ambiente limpio, etc., de la comunidad" (Adler y Barnett, 1998:36).

La formación de una comunidad de seguridad es esencialmente un proceso en el cual "el aprendizaje social juega un rol crítico" (Adler y Barnett, 1998:44). El estudio de "las redes que se expanden e intensifican las relaciones entre y dentro de las sociedades, estados y organizaciones [que] institucionalizan las estructuras cognitivas y profundizan la confianza mutua y la predisposición en responder a demandas mutuas" (Adler y Barnett, 1998:53) requiere dos conjuntos de indicadores. El primero está compuesto por el multilateralismo, las fronteras no fortificadas, cambios en el planeamiento militar, una definición común de la amenaza y un discurso y lenguaje de sociedad. Estos elementos permiten presagiar la emergencia de una comunidad de seguridad. El segundo conjunto comprende los siguientes indicadores: seguridad cooperativa y colectiva, un grado elevado de integración militar, coordinación de políticas contra las amenazas internas, libertad de movimiento de la población, internacionalización de la autoridad y una política "multiperspectivista". Estos indicadores evidencian ya la existencia de una comunidad de seguridad (Adler y Barnett, 1998:55-57).

Aplicando este cuadro de trabajo al caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), y

más precisamente al acercamiento entre Argentina y Brasil desde principios de los ochenta, algunos autores prefieren cuestionar si realmente se está formando una comunidad de seguridad en el Cono Sur (Hurrel, 1998:228). No hay dudas acerca de un cambio mayor en la relación entre los dos países líderes del proceso de integración regional. No obstante, persisten todavía obstáculos para estrechar aún más la cooperación en el área. Más aún, la falta de respuestas a ciertas demandas comunes podría afectar seriamente un mayor progreso hacia la consolidación de la comunidad de seguridad. Ciertamente el papel de los estados sigue siendo crucial para superar el estancamiento actual. Sin embargo, por varios motivos los gobiernos aparentemente no pueden, o no quieren, pasar ciertos límites. Las dificultades para institucionalizar el Mercosur, para consolidar una política exterior común y para dar pasos más avanzados en la cooperación militar pensando en la perspectiva, por ejemplo, de unidades regionales comunes al estilo del Eurocorps, indican claramente las limitaciones estructurales o autoimpuestas por los estados. Puede ser que estas limitaciones no afecten las expectativas de "cambios pacíficos" de las sociedades, en momentos en que ya es notable la caída de dichas expectativas y el incremento del escepticismo en cuanto a las promesas de crecimiento del proceso de integración. No se ha de despreciar el impacto de las distintas crisis económicas que desde mediados de la última década del siglo XX se hicieron sentir en la región, pero tampoco se justifica la falta de iniciativas que demostró el haberse quedado en gestiones puramente reactivas. El enfoque fundamentalmente economicista de la integración y el predominio de un modelo hegemónico de la política económica, condicionaron fuertemente el progreso de la integración regional que afecta a las socieda-

des en todos los aspectos y no sólo en el campo económico. Hasta ahora el progreso de la integración regional ha sido casi un monopolio de los gobiernos. Sin embargo, es notable una creciente participación no estatal en los procesos de resolución de problemas comunes y una movilización cada vez más necesaria de la sociedad civil para hacer llegar demandas y presionar a las autoridades a dar respuestas. Naturalmente más activas dentro de las fronteras de un país, las distintas iniciativas de participación comunitaria se ven obligadas muchas veces a expandir su área de acción para hacer frente a la definición de políticas que afectan las sociedades. Esta movilización social transfronteriza, a pesar de todas sus limitaciones, es casi una prescripción indispensable para consolidar la comunidad de seguridad en el Cono Sur.

Este trabajo examina la posibilidad de una movilización social regional para enfrentar las nuevas amenazas de la seguridad "interna", particularmente la delincuencia común y la violencia armada. El fin de las controversias en el orden de la seguridad nacional no garantiza el final de la inseguridad, actualmente más vinculada a la criminalidad ordinaria y a la difusión de una cultura de violencia. Los distintos aspectos de esta amenaza dejaron de ser asuntos internos de los países, puesto que su impacto es transnacional como se evidencia en el caso de la circulación ilícita de armas livianas, la cara más visible de la criminalidad. Mientras los estados fracasan en procurar respuestas satisfactorias y eficientes a este problema, distintas organizaciones no gubernamentales han tomado la iniciativa de movilizar la sociedad en búsqueda de soluciones. Las perspectivas de la construcción de redes sociales transnacionales en torno de temas de agenda son por ahora débiles, sin embargo existe un potencial para su realización. Es

más, la prescripción de estas iniciativas transestatales es imprescindible para la consolidación de la comunidad de seguridad en el Cono Sur. Además, si estas iniciativas resultaran exitosas fortalecerían la confianza de movilizaciones regionales para expandir dicha comunidad en América Latina. En otras palabras, la comunidad de seguridad en el Cono Sur podría ambicionar la proyección de su modelo de pacificación a través de la intervención tanto a nivel interestatal como en el ámbito de la sociedad civil y asegurar la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

LA EMERGENCIA DE LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD EN EL CONO SUR

Para muchos analistas América del Sur ha sido una "zona de paz" (Kacowicz, 1998; Holsti, 1996). Desde la construcción de los estados nacionales en el siglo XIX las guerras han sido relativamente pocas y, al contrario, se consolidó en el pensamiento político y la práctica diplomática una fuerte tradición de respeto al derecho internacional, la no-intromisión en los asuntos internos, la resolución pacífica de las controversias y la tendencia a privilegiar el arbitraje en las disputas. Andrés Bello (Chile), el Barón de Rio Branco (Brasil) y Joaquín V. González (Argentina), entre otros, son los mayores exponentes de esta tradición que caracteriza a América del Sur. Esto no les quita importancia a los conflictos y al legado de las rivalidades que a menudo resultaron del proceso de construcción de los estados nacionales en el siglo XIX y posteriormente fueron utilizados para afianzar mitos nacionalistas y proyectos de consolidación de la identidad nacional. De hecho, las consideraciones del equilibrio de poder y los cálculos estratégicos han formado otro

ingrediente esencial de la política exterior de todos los países sudamericanos, generando en el siglo XX y hasta la década del ochenta una "paz negativa" en la región, como las interpretaciones realistas y geopolíticas de la "larga paz" sudamericana sostienen (Kacowicz, 1996:8-10). Entenderla coexistencia de ideas contrarias, más específicamente tradiciones intelectuales, en los últimos doscientos años se revela crucial para explicar los cambios ocurridos en América del Sur a partir de los fines de la década del setenta y el relanzamiento de las ideas de cooperación en el hemisferio occidental en la década del noventa (Corrales y Feinbers, 1999). Este esfuerzo da resultado sólo cuando el análisis tradicional o sistémico se complementa con el enfoque constructivista de la teoría de la evolución cognitiva (Adler, 1991)², es decir, el aprendizaje social de los agentes políticos.

Después de una larga historia marcada por la rivalidad geopolítica y el predominio del lenguaje del balance, "el más dramático cambio" (Hurrell, 1998b) aconteció en la década del ochenta en la relación entre Argentina y Brasil, generando un alto grado de cooperación económica y de política institucionalizada en el proceso del Mercosur. *De rivales a socios*, como intitula Julio César Casales su libro (1997) que trata uno de los aspectos más relevantes de este acercamiento: el campo nuclear. "En el contexto de la seguridad el acercamiento comprendió la construcción de medidas de confianza mutua, acuerdos de control de armamentos con un esquema cooperativo de averiguación, cambios en las posturas militares hacia una orientación defensiva y disminución de los

gastos militares, así como un discurso militar que evitaba la retórica del balance de poder y contrastaba con las doctrinas geopolíticas extremas de los sesenta y setenta" (Hurrell, 1998a). Como en el siglo XIX, las primeras medidas de acercamiento en los mediados de la década del setenta, con la señal inicial de Brasil en 1976 de la creación del Pacto de Amazonas (firmado en 1978), obedecieron fundamentalmente a los intereses estatales. La percepción de amenazas mayores explica en buena parte la necesidad de terminar con las hipótesis de conflicto entre los dos países. Para la Argentina una mayor amenaza se percibía desde el otro lado de la cordillera, de la tensión creciente entre Buenos Aires y Santiago de Chile que en 1978 llegó al borde del estallido. Por otro lado, la decisión de la administración Cáster de poner fin a la asistencia militar a la Argentina por los abusos a los derechos humanos del gobierno del Proceso, vulneraba aún más al país. En Brasil, la convicción de que sus políticas regionales resultaban contraproducentes y generaban la amenaza de un sentimiento antibrasileño en América Latina, era cada vez mayor. Además, el sueño de 'Brasil Potencia' no prometía concretarse y el país se veía cada vez más como parte del Tercer Mundo. En conceptos de seguridad, el propósito del acercamiento argentino-brasileño era el fortalecimiento de la seguridad en términos tradicionales. Se trataba de la seguridad nacional o estatal. Pero aún así, la rápida aceleración del acercamiento entre los dos países, así como su evolución hacia un lenguaje de comunidad que no solo identifique intereses compartidos sino que busque los elementos de una identidad común, no se explica sin tener en cuenta las raíces his-

2 Sobre el constructivismo social en las relaciones internacionales ver E. Adler (1997) y Wendt (1992, 1995).

tóricas de la cooperación y sus manifestaciones iniciales en la posguerra, como la relación entre Vargas y Perón en el principio de la década del cincuenta y entre Quadros y Frondizi en 1961. Estos antecedentes comprueban la importancia del proceso de aprendizaje y de las huellas que deja en la memoria colectiva. Evidentemente, esta importancia no se pondrá de manifiesto sin la voluntad política de la decisión de cooperación.

La institucionalización del acercamiento entre la Argentina y Brasil a partir de mediados de la década del ochenta y el inicio del proceso de integración también respondieron a percepciones de amenazas y razones objetivas. Más específicamente: la necesidad de asegurar la consolidación de los regímenes democráticos y protegerlos de la amenaza del impacto negativo de los conflictos regionales por un lado, y la gravedad de la crisis económica y el imperativo de profundizar la interdependencia por el otro. La pacificación regional era percibida como necesaria para impedir los intentos de movilizar a la opinión pública en torno del apoyo a opciones autoritarias y el reinicio de la carrera armamentista. El vínculo entre la resolución de los conflictos regionales y la consolidación democrática formó el eje de las iniciativas centroamericanas del Grupo de Contadora y de su grupo de apoyo que, más adelante, se fusionaron para crear el Grupo de Río. Dos observaciones se imponen en este caso. En primer lugar, la democratización tuvo una "influencia cualitativa"³ sobre la política exterior por la inclusión en la agenda de temas como la activa participación frente a las iniciativas de pacificación,

la defensa de la democracia, los derechos humanos, etc. En segundo lugar, el mecanismo de concertación diplomática regional, una experiencia novedosa en América Latina, constituyó a su vez un ámbito propicio para la evolución del proceso cognitivo. En el contexto de la seguridad, la amenaza que se percibió era más bien al régimen democrático y no una agresión externa. Pero una vez más la iniciativa de profundizar el acercamiento le perteneció casi exclusivamente al estado.

La consolidación de la democracia en la década del noventa, que coincidió con el fin de la guerra fría, permitió institucionalizar el proceso de integración regional: el Mercosur. La convicción era que el carácter estructural de la interdependencia económica haría muy altos los costos de un conflicto. De hecho, se notaba un claro cambio de la identidad estatal con un nuevo pensamiento económico y la apertura al mundo. En la creciente internacionalización de la economía, los militares ya no podrían asumir el papel de agente modernizador que en el pasado legitimaba su llegada al poder. La identificación definitiva de los estados con el régimen democrático, sumada a las nuevas circunstancias de la posguerra fría, empujó hacia nuevas instancias la cooperación militar con la declaración sobre una Política Nuclear Común, la creación de la agencia binacional para el control del material nuclear, la ratificación del Tlatelolco, etc. El desplazamiento de los militares del proceso decisorio, sin embargo, fue de distinto grado en la Argentina y Brasil. Por el fracaso en la modernización económica, por los graves abusos a los derechos humanos y por la de-

3 El concepto es de Roberto Russell que lo usa para describir el cambio de la política exterior Argentina después de 1983 (Russell, 1998).

rrota en la guerra de las Malvinas, los militares argentinos fueron marginados en la toma de decisiones, mientras sus pares brasileños incrementaron su prestigio y, por lo tanto, pudieron asegurarse un lugar en los proyectos estatales y defender con mayor éxito sus intereses sectoriales (Hirst, 1996). La estrecha cooperación militar y el fin de las hipótesis de conflicto no impidieron una notable diferencia en las políticas de seguridad interna y de defensa en términos de la participación de las fuerzas armadas. Además, por las diferentes interpretaciones que la Argentina y Brasil le dieron al fin de la guerra fría, las orientaciones de las políticas exteriores fueron distintas, sobre todo en la definición de la característica de las relaciones con Estados Unidos. Así, la integración económica regional, como iniciativa estatal, no significó una mayor convergencia estratégico-política. Al contrario, los temas de la agenda de esa característica pasaron al segundo plano y se registró un notable estancamiento con respecto al alto grado de activismo político-diplomático de la década del ochenta. El Mercosur, además, creó nuevos intereses y el sector empresarial se transformó en un actor importante en el avance del proceso de integración. Como consecuencia de la prioridad dada a la actividad económica, los temas relevantes en el ámbito de la seguridad, entre otros, pasaron al segundo plano y fueron tratados mediante comisiones ad-hoc siempre que la urgencia de tratarlos se presentó. No obstante, el fin de la rivalidad estatal en sí y la estrecha cooperación militar no pusieron término a las preocupaciones del orden de la seguridad.

LAS AMENAZAS "INTERNAS" DE LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD: EL CASO DE LA DELINCUENCIA ARMADA.

El fin de la guerra fría promovió la revisión del concepto de seguridad internacional. La desaparición de la rivalidad bipolar, el consenso casi general sobre la irreversibilidad de la tendencia de democratización y el impacto de la globalización económica debilitaron el vínculo entre el interés nacional y la territorialidad. En la agenda de la seguridad internacional aparecieron temas "domésticos", como la delincuencia, el crimen organizado, la inmigración, el medio ambiente, etc., que adquirieron una dimensión transnacional mediante el proceso de la "securitización"⁴. El estado o las élites siguen siendo actores fundamentales en dicho proceso, pero no son los únicos. La participación de la sociedad civil, entendida como "un concepto amplio que incluye a organizaciones y asociaciones que existen fuera del estado y del mercado" (Carothers, 1999), juega un papel determinante en la definición de los otros modos de securitización, además de la más convencional relativa a la supervivencia del estado-nación y la defensa de las fronteras contra agresiones externas. Así, la seguridad "societal" se vincula a la capacidad de una sociedad para preservar su identidad en condiciones cambiantes, mientras la seguridad "humana" remite al bienestar de los pueblos como seres humanos (Carothers, 1999:82).

El proceso de securitización es muy complejo y su resultado depende mucho de las

4 La securitización se refiere a "un proceso mediante el cual la definición y comprensión de un fenómeno particular, sus consecuencias y las políticas o cursos de acción para abordarlo se sujetan a una lógica particular". (Lynn-Doty, 1998:71).

variables que intervienen. De acuerdo con la teoría no se descarta la posibilidad de que un asunto de seguridad interno sea considerado como amenaza a la seguridad nacional y lleve a la militarización y la escalada de la tensión regional. Sin embargo, raramente la militarización de los temas domésticos y su tratamiento de acuerdo con la lógica de la seguridad nacional podrían brindar soluciones definitivas. Más aún, el fortalecimiento de las fronteras no parece una medida eficiente, tampoco adecuada en un proceso de integración regional donde el libre movimiento de los bienes y de las personas es un requisito inevitable para el éxito de la iniciativa. Y más precisamente en el caso del Mercosur y el acercamiento argentino-brasileño obstaculiza la consolidación de la identidad regional, un elemento esencial para evitar el regreso de las pasiones nacionalistas. No obstante, "uno de los resultados de la regionalización y la integración económica es la mayor vulnerabilidad de los vecinos a la inestabilidad transfronteriza y el incremento del nivel de la interdependencia política" (Hurrell, 1998b:530). Por lo tanto, en el grado avanzado en que se encuentra la integración regional y por un requisito mismo de la comunidad de seguridad en el Cono Sur, las amenazas "internas" dejaron de ser asuntos puramente domésticos y necesitan políticas comunes.

Una de las amenazas "internas" de la comunidad de seguridad en el Cono Sur es el incremento de la criminalidad en todos los países. Los datos del Ministerio de Justicia de la Argentina indican que en 1993 los robos motivaron el 30% de los homicidios, mientras en 1999 este porcentaje aumentó al 53%. Brasil se ha transformado en el segundo país después de Sudáfrica en términos de víctimas de homicidios cometidos con armas: 27 mil por año o entre el 10% y 13%

del total de las víctimas de la violencia armada en el mundo de acuerdo con las figuras de la Organización Mundial de Salud. La criminalidad moderna se explica por tres hipótesis básicas. La primera indica que el incremento de la criminalidad es la consecuencia del cambio demográfico. La segunda la vincula a la pobreza. Y la tercera la considera un problema de comportamiento. Si bien ninguna de las tres hipótesis sola podría dar una explicación satisfactoria a las causas que llevan a un auge del crimen, sirven como un punto de partida para diferentes casos y situaciones (Ratinoff, 1996). Son muchas las razones que han provocado el incremento de la criminalidad en los países del Mercosur, especialmente en las grandes ciudades como Buenos Aires, Sao Paulo o Rio de Janeiro, etc., y ciertamente el fenómeno tiene mucho que ver con la creciente desigualdad de la redistribución de la riqueza, la exclusión de vastos sectores del proceso económico, el aumento de la marginación como resultado de la pérdida masiva de los puestos de trabajo, etc. En este sentido no existe una solución inmediata y fácil a la inseguridad. Pero tampoco significa descuidar las iniciativas que podrían abrir camino hacia el mejoramiento de esta situación que se ha transformado, junto con la desocupación, en la mayor preocupación de la opinión pública (de Vedia, 2000).

Mejorar las políticas de control de armas y luchar contra la proliferación ilegal, por ejemplo, ayuda a disminuir la violencia armada (LaFolette, 2000). Las armas, siendo instrumentos axiomáticamente destinados a la agresión, cuanto más disponibles y menos sujetas al control estén, más probabilidad tienen de contribuir al incremento de la violencia, independiente de que su porte responda a fines criminales o simplemente a la defensa personal. Hasta mediados de la dé-

cada del noventa, las armas livianas, o pequeñas, no eran consideradas un asunto de seguridad internacional. La proliferación de grandes cantidades de estas armas en regiones que durante la guerra fría habían sido teatros de conflictos armados o guerras civiles resultó fatal para la pacificación de estas sociedades. Además, como resultado de la globalización, la proliferación de las armas livianas se transformó en una amenaza transnacional cuya solución requiere la cooperación internacional, como lo indican los diferentes documentos elaborados en este sentido por las Naciones Unidas. Y mientras es notable la movilización de la sociedad civil y el desarrollo de redes internacionales de *lobbying* a favor de mayor control, restricciones en las ventas y medidas destinadas a contrarrestar la delincuencia armada y sus consecuencias, la posición de los gobiernos ha sido por lo menos ambigua. Desde las consideraciones económicas hasta los compromisos que requiere el multilateralismo o las restricciones internas, la cooperación interestatal hasta hoy se ve muy condicionada y limitada. La movilización de la sociedad civil, entre otras, persigue el objetivo tanto de proporcionar medidas de solución como de presionar a los gobiernos para que rompan las limitaciones impuestas, básicamente, por la soberanía nacional y amplíen el espacio de la cooperación.

El problema de la delincuencia armada dejó de ser un asunto "interno" de los países también en el Cono Sur. Como demostraron episodios vinculados al atentado contra la principal asociación de la comunidad judía, la AMIA, en Buenos Aires, o el documento preparado por los investigadores sociales del instituto ISER sobre las armas utilizadas por la delincuencia en Rio de Janeiro, el contrabando juega un papel esencial en la provisión de los instrumentos del delito. Las ini-

ciativas estatales para luchar contra la proliferación de las armas livianas han sido, hasta ahora, muy *ad-hoc* y no hay una política regional coherente para mejorar el control de armas. La dificultad de articular una política regional de control de armas se explica por las limitaciones del proceso de integración en el abordaje de los temas de la agenda del orden político y de seguridad, las diferencias entre las legislaciones y las políticas nacionales de control de armas y las restricciones impuestas por la importancia económica que adquiere la industria armamentista. Pese a ello, tanto la Argentina como Brasil tienen una presencia muy activa en los foros internacionales donde se trata el tema de las armas livianas y no faltan las reuniones consultivas regionales.

LA MOVILIZACIÓN SOCIAL: ¿SOLUCIÓN O COMPLEMENTO?

La gravedad de la situación ha llevado a una importante movilización social contra la proliferación de las armas, especialmente en Brasil. Las campañas contra la violencia armada de la organización no gubernamental Viva Rio "¡Bajá esta arma!" y "¡Basta, yo quiero paz!", la seriedad de la investigación para rastrear el origen de las armas y un eficiente *lobbying* político trajo resultados muy concretos como por ejemplo, el intento de prohibir la venta de las armas en Rio de Janeiro o hasta la propuesta de una ley nacional de la misma envergadura. Más aún, con datos objetivos del contrabando de armas desde Paraguay, representantes de la organización, acompañados por políticos brasileños, tuvieron un encuentro con el presidente paraguayo, Luís González Macchi, el 18 de agosto de 2000, para pedirle mayor control a la circulación de las armas. En la Argentina la movilización social no se ha centrado en el

tema de la violencia armada sino en la seguridad barrial más general, como por ejemplo el plan Alerta en el barrio porteño de Saavedra. Pero es cada vez mayor la preocupación por la delincuencia armada. Una reunión consultiva en Rio de Janeiro a fines de julio de 2000, organizada conjuntamente por el Consejo Mundial de Iglesias, Consejo Latinoamericano de Iglesias y Viva Rio, concluyó en la necesidad de crear una red regional de organizaciones no gubernamentales que luchan contra la proliferación de las armas livianas, así como la organización de eventos regionales a favor de una cultura de paz y desarme. Pero, ¿puede la movilización social formar una dimensión transestatal de seguridad en el ámbito regional?

La teoría contemporánea de los movimientos sociales proporciona un conjunto de instrumentos para analizar las perspectivas de la construcción de una coalición transnacional (Legler, 2000) para promover una "diplomacia de ciudadanos" en la lucha contra la delincuencia armada. Los tres elementos requeridos para esta construcción - a saber: cambios en las condiciones políticas y socio-económicas; la movilización de recursos o estructuras, las oportunidades y/o restricciones políticas, esquemas de acción comunitaria y la formación de una identidad colectiva; un repertorio de acción colectiva y tácticas convencionales o innovadas- existen ya o pueden ser creados en el ámbito del Cono Sur. Gracias a la democracia y la integración regional las ex condiciones de distandamiento de las sociedades han cambiado, existen distintas propuestas de campañas de desarme o de movilización comunitaria particularmente en las importantes concentraciones urbanas, y las mejores oportunidades políticas las presentan los compromisos internacionales que ambos gobiernos asumieron en el ámbito del micro-

desarme. Faltarían esquemas de trabajo colectivos y la formación de una identidad común de la comunidad de control de armas del Cono Sur, donde, además, se debatirán las tácticas más adecuadas del accionar concreto una vez que el proceso de construcción de la coalición empiece.

El objetivo de la movilización social regional es expandir los pequeños éxitos locales que la sociedad civil ha tenido en la lucha contra la delincuencia armada, fundamentalmente porque el problema ha dejado de ser solamente doméstico. Evidentemente, no hay que exagerar la capacidad de una coalición social transnacional que enfrenta serias limitaciones tanto en la financiación como en la coordinación de sus actividades. Al fin y al cabo, las iniciativas estatales son imprescindibles y mucho más eficientes cuando la voluntad política inicial existe. En el caso más específico de la criminalidad armada y de la perspectiva de una política regional de control de armas se puede hacer mucho más de lo que hasta ahora se ha implementado. La creación de un registro regional de armas, la coordinación de las legislaciones, el compromiso de mayores cuotas en el comercio de estas, y hasta un cuerpo policial común son algunas de las iniciativas que tienen antecedentes en otras regiones y pueden ser implementadas también en el ámbito del Cono Sur, siempre y cuando, claro, se superen las limitaciones reales o autoimpuestas de incluir en la agenda de la integración regional temas políticos y de seguridad. En este sentido, la movilización social es un complemento a la política estatal y puede ser eficaz como una dimensión transestatal de seguridad, en tanto pueda tener éxito en crear conciencia pública sobre el peligro de la delincuencia armada y de la proliferación de las armas, y sepa incentivar y/o presionar a los gobiernos para

que den pasos más audaces hacia mayor compromiso frente a una política regional de control.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Emanuel. "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations". En Adler, E. & Crawford, Beverly (eds.). *Progress in Postwar International Relations*. New York: Columbia University Press, 1991.
- Adler, Emanuel. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". *European Journal of International Affairs* No. 3, septiembre, 1997.
- Adler, Emanuel & Barnett, Michael. "A Framework for the Study of Security Communities". En: Adler, E. & Barnett, M. (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Carothers, Thomas. "Think Again: Civil Society". *Foreign Policy*. Invierno, 1999-2000.
- Casales, Julio César. *De rivales a socios*. Buenos Aires: Nuevohacer, GEL, 1997.
- Corrales, Javier & Feinbers, Richard E. "Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions". *International Studies Quarterly* No. 43, 1999.
- de Vedia, Bartolomé. "Miedo de morir, miedo a vivir". *La Nación*. Mayo 18, 2000.
- Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Hirst, Mónica. *Democracia, seguridad e integración*. Buenos Aires: FLACSO, Grupo Editor Norma, 1996.
- Holsti, Kalevi J. *The State, War and the State of War*. London: Cambridge University Press, 1996.
- Hurrell, Andrew. "An Emerging Security Community in South America?". En Adler, E. & Barnett, M. (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998a.
- Hurrell, Andrew. "Security in Latin America". *International Affairs*, Vol. 74, No. 3, 1998b.
- Kacowicz, A. M. *La larga paz sudamericana*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina, Serie de Documentos e Informes de Investigación. Septiembre 1996.
- Kacowicz, Arie M. *Zones of Peace in the Third World*. New York: State University of New York Press, 1998.
- LaFolette, Hugh. "Gun Control". *Ethics* No. 110, enero, 2000.
- Legler, Thomas. *Transnational Coalition-Building in the Americas: The Case of the Hemispheric Social Alliance*, trabajo disponible en www.robarts.yorku.ca.
- Lynn-Doty, Roxanne. "Immigration and the Politics of Security". *Security Studies*, Vol. 8, No. 2/3. Invierno, 1998/99-primavera 1999.
- Ratinoff, Luis. "Delincuencia, paz, ciudadanía", ensayo presentado al taller de trabajo *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*. Washington: documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Russell. *Democratization and its Qualitative Impact on Argentinas Foreign Policy*. Buenos Aires: ISEN, Documento de Trabajo No. 27. Diciembre, 1998.
- Wendt, Alexander. "Anarchy is What the States Makes of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, Vol. 46, No. 2.S Primavera, 1992.
- Wendt, Alexander. "Constructing International Politics". *International Security*, Vol. 20, No. 1. Verano, 1995.