

PAZ Y SEGURIDAD

SEGURIDAD: ¿QUÉ ES Y QUÉ HACE? – 2

MILITARISMO, ESTADO Y DEMOCRACIA: LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Arlene B. Tickner

Noviembre 2020



En América Latina, el concepto de la seguridad, sus cambios de significado y las implicaciones políticas de estos no han sido fuente de amplio debate.



Las particularidades del Estado han influenciado los estudios de seguridad al resaltar el vínculo entre capacidades coercitivas, vacíos institucionales y legitimidad estatal, y dinámicas de seguridad e inseguridad, importancia del control democrático civil e impacto de la militarización.



Se exploran aproximaciones a la seguridad en el contexto regional, incluyendo la tradición geopolítica, la doctrina de seguridad nacional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la región como unidad de análisis.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	
2	LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA	5
3	TRADICIÓN GEOPOLÍTICA	7
4	DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL	8
5	SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	9
6	SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD HUMANA	11
7	LA REGIÓN COMO UNIDAD DE ANÁLISIS	13
8	CONCLUSIONES	14
	REFERENCIAS	15

1

INTRODUCCIÓN¹

En América Latina, el concepto de la seguridad como tal, así como sus cambios de significado y las implicaciones políticas de estos, no han sido fuente de amplio debate. Esto se debe, por un lado, al dominio tradicional ejercido por los militares sobre todo lo referente a la seguridad y la defensa, y, por otro, a que las concepciones académicas sobre la seguridad han estado arraigadas típicamente en la necesidad de proveer conocimiento práctico susceptible de ser convertido en fórmulas de política interna y externa (Tickner, 2008). De allí que los estudios de seguridad en la región han sido por lo general descriptivos, prescriptivos, centrados en el Estado y poco preocupados por lo que “es” la seguridad y lo que “hace”.

Pese a ello, la transición a la democracia en Brasil y el Cono Sur, el proceso de paz en Centroamérica y el fin de la guerra fría a finales de la década de los ochenta, de la mano de la consolidación del campo de las relaciones internacionales en la región, abrieron camino para reflexiones crecientes acerca de esta problemática. Si bien, como en el caso de Estados Unidos y Europa, el entendimiento tradicional del término se limitaba a las amenazas

estratégico-militares enfrentadas por los estados, el pensamiento latinoamericano de la posguerra fría refleja una inquietud similar a los enfoques críticos en términos de la necesidad de ampliar la seguridad para incorporar asuntos no militares y referentes distintos al Estado, incluyendo las personas. Mientras que en el ámbito internacional la seguridad humana ha sido una de las expresiones centrales de dicho estiramiento conceptual, en la región ha tenido un impacto menor en comparación con ideas como la seguridad democrática y la seguridad ciudadana.

Este documento examina las principales aproximaciones a la seguridad que han primado en el contexto de América Latina. Estas incluyen, en orden cronológico, la tradición geopolítica, la doctrina de seguridad nacional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la región como unidad de análisis. Además de describir sus supuestos principales, se busca situar a cada una dentro del contexto político del que emergió. Antes de entrar a detallar a las distintas tradiciones, el documento inicia con un retrato general de los estudios de seguridad en la región.

1 Este documento contó con la colaboración de Mateo Morales. Algunos de sus planteamientos son extraídos de Tickner y Herz (2012) y Tickner (2016).

2

LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Los estudios de seguridad latinoamericanos evidencian algunos lineamientos que se han mantenido relativamente constantes a lo largo del tiempo y que se deben a las particularidades históricas de la región, así como de sus estados y sociedades. Entre estos se destacan el interés por las capacidades institucionales del Estado, la (in)governabilidad, la soberanía y la no intervención; el vínculo entre el desarrollo y la seguridad; el papel de la democracia en la seguridad; el control civil sobre el sector defensa; y la militarización (Tickner y Herz, 2012; Mares y Kacowicz, 2016).

Las lecturas tradicionales sobre la seguridad, basadas en las experiencias de Estados Unidos y Europa, suponen que el principal problema de los estados es el hecho de que en un sistema internacional que carece de un ente regulador –condición conocida comúnmente como “anarquía”– cada uno debe velar por su propia seguridad y sobrevivencia. Sin embargo, las acciones adoptadas en función de dicho objetivo pueden afectar las percepciones de inseguridad de otros estados, llevando a estos a adoptar medidas semejantes. El “dilema de seguridad” resultante consiste en un proceso permanente de acciones y reacciones estatales que aumentan en lugar de reducir la seguridad individual de cada uno.

Al mirar el contexto latinoamericano y el de otras regiones del Sur global, y sin desconocer la importancia de los conflictos interestatales, distintos analistas han planteado que el tipo de inseguridad experimentado por sus estados es diferente. A saber, en lugar de concentrarse en el sistema internacional, está asociado con la debilidad institucional, la no inviolabilidad de los límites territoriales, la ingovernabilidad y la falta de legitimidad del Estado ante determinados grupos sociales, todo lo cual hace que las percepciones de amenaza correspondan en primer lugar a fuentes internas (Job, 1992; Ayoob, 1997).

En el caso específico de América Latina y como contracara de la vulnerabilidad estatal, se observa una preocupación sistemática por el intervencionismo extranjero, lo que se refleja en una tradición jurídica arraigada en los principios de la soberanía, la no intervención y el arreglo pacífico de los conflictos entre ellos, con miras a evitar la injerencia de poderes extrarregionales (Kacowicz, 2005; Battagliano, 2012). De forma similar, podría argumentarse que el nexo entre la seguridad y el desarrollo que atraviesa los estudios regionales en relación con asuntos tan diversos como la industrialización y la pobreza y desigualdad se origina en las menores capacidades del Estado de proveer servicios a la sociedad y las posibles inseguridades (estatales) provenientes de ello (Mares y Kacowicz, 2016).

Con la finalización del conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética, aunada al cierre del ciclo del autoritarismo en Brasil y el Cono Sur, los abordajes regionales se fueron ampliando para incorporar múltiples problemáticas adicionales, entre ellas la relación entre democracia, derechos humanos y seguridad, la corrupción, el crimen organizado, el narcotráfico, las pandillas, el terrorismo y el deterioro del medio ambiente, así como los instrumentos regionales de colaboración para hacer frente a estas (Grabendorff, 2003).

Entre estas, el control civil democrático del sector seguridad ha sido una cuestión neurálgica (Diamint, 2001). La importancia de las relaciones cívico-militares en los estudios de seguridad en la región es producto no solo del dominio de la idea de defensa nacional sino del hecho de que aún en la actualidad el estamento militar sigue cumpliendo roles protagónicos en relación con la consolidación del Estado y la seguridad interna (Norden, 2016; Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Dada la centralidad de las inquietudes señaladas, no debería sorprender que los estudios de seguridad en América Latina hayan priorizado al Estado como referente principal. En consecuencia, en términos conceptuales este campo refleja la primacía de los enfoques tradicionales del realismo y el liberalismo (Tickner, 2008; Tickner y Herz, 2012; Mares y Kacowicz, 2016), bien sea mediante el énfasis en la geopolítica, la seguridad nacional y la integridad territorial o la democracia, la cooperación

y la integración, temáticas asociadas con estos dos lentes, respectivamente. Sin embargo, a diferencia de las aproximaciones tradicionales a la seguridad, y pese a su marcado estado-centrismo, como se ha discutido aquí, es palpable el interés por múltiples factores de orden interno que se consideran fuentes de inseguridad, con lo cual tiende a disolverse la estricta división analítica entre los niveles internacional y doméstico característica de aquellos.

3

TRADICIÓN GEOPOLÍTICA

La tradición geopolítica en América Latina está fuertemente arraigada en el proceso de construcción de los estados y el carácter disputado de las divisiones fronterizas entre muchos de ellos. Ambos factores reforzaron la importancia del territorio como fuente de seguridad, sobre todo en el caso de países como Brasil, que históricamente ha tenido interés en expandir su posicionamiento global y su influencia en la región suramericana, y Argentina, Chile y Perú cuyas preocupaciones han girado en torno a iniciativas de carácter oceánico (Caviedes, 1988). La comprensión del proceso de construcción del Estado-nación en función del aumento del poder sobre el territorio y los recursos facilitó la emulación de la lectura europea clásica por parte de los militares latinoamericanos (Child, 1979). Según esta perspectiva, la política es una práctica básicamente territorial y el Estado un organismo vivo que debe expandir y consolidarse en aras de ser viable (Fornillo, 2015).

En consecuencia, los análisis geopolíticos en América Latina han girado principalmente en torno a asuntos vinculados al territorio y el Estado como unidad principal de análisis, entre ellos las fronteras estatales, el mantenimiento del orden social, el desarrollo económico nacional, el poderío económico y la fortaleza militar (Kelly, 1997). Pese a sus orígenes en los procesos de la independencia, construcción y consolidación de los estados, ocurridos entre el siglo diecinueve y mediados del veinte, se trata de una tradición que aún no ha desaparecido de la región. Por lo contrario, si se consideran aspectos como los “libros blancos de defensa” de los países latinoamericanos y la abundante producción académica militar, se observan residuos claros de la geopolítica clásica (Nolte y Wehner, 2016; Fornillo, 2015).

Además de la influencia continua de los militares en el estudio de la seguridad, otra de las razones que explica

la vitalidad del pensamiento geoestratégico tiene que ver con el aumento paulatino de los márgenes de maniobra internacional de los países latinoamericanos, lo cual ha suscitado reflexiones en torno a la geopolítica de la integración, la búsqueda de la autonomía y las subregiones como América del Sur como potencias (Spektor, 2010; Rivarola, 2011). La pérdida de influencia de Estados Unidos en la región, sobre todo en Sudamérica, y el ascenso de actores extrahemisféricos como China, Rusia e India también se han convertido en foco de atención desde el pensamiento geopolítico, ya que los cambios de poder global y el nuevo posicionamiento regional han hecho que áreas como la cuenca del Pacífico y el Atlántico sur cobren renovada importancia. No menos significativo, los recursos naturales han vuelto a cobrar relevancia, dando lugar a su creciente securitización y a nuevas disputas territoriales, especialmente relacionadas con las fronteras marítimas (Bruckmann, 2011).

Pese a estas innovaciones, consistentes en la inclusión de temas no convencionales y de actores regionales, las aproximaciones contemporáneas como la geopolítica crítica, al igual que los enfoques críticos de la seguridad, están virtualmente ausentes de los estudios latinoamericanos. A diferencia de la geopolítica clásica, que asume la geografía, incluyendo el territorio y los recursos, como algo dado y preexistente, la crítica examina cómo los discursos geográficos construyen los espacios (geopolíticos), las relaciones de poder que se dan en su interior y los reclamos espaciales que tienen lugar a partir de esto (Agnew, 2003). Así, por más que el “nuevo” pensamiento geopolítico en América Latina se distancie de la tradición clásica al aproximarse a los asuntos territoriales y fronterizos de manera más amplia, sigue apegado a una ontología convencional del Estado y del espacio.

4

DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

La doctrina de seguridad nacional refleja un sistema conceptual adoptado a lo largo de América Latina a partir de los años sesenta (Cavagnari y Lesbat, 1994). Si bien la tradición geopolítica fue una de sus fuentes de inspiración intelectual, las aproximaciones inglesa y francesa, y más aún la estadounidense, al problema de la contra-insurgencia constituyeron un factor decisivo de influencia externa (Pion-Berlin, 1989; Leal, 1994). En el caso de Estados Unidos, las dinámicas de interacción hemisférica en torno a la seguridad quedaron circunscritas en ese periodo a las lógicas del conflicto bipolar. Además de distintos canales institucionales como el TIAR y los acuerdos bilaterales suscritos con la mayoría de países de la región, la Escuela de las Américas se convirtió en un canal crucial de transmisión de conocimiento en torno a la lucha anticomunista y de construcción de arreglos cooperativos para combatir esta amenaza (Gill, 2004).

La Revolución cubana, sumada a la proliferación de movimientos guerrilleros y de partidos (y gobiernos) de izquierda, confirmaron entre las élites políticas y los militares la existencia de una amenaza comunista interna. Más allá de algunas variaciones locales, las políticas de seguridad originadas en la doctrina de seguridad nacional reflejaron un conjunto de supuestos comunes en relación con la seguridad, el vínculo de esta con el desarrollo, el Estado, la definición de amenaza y la auto-concepción de las fuerzas armadas como guardianes del orden y la nación (Mares, 2008).

Dada la asociación de la amenaza comunista con fuentes locales, y no con la ex Unión Soviética, luego de que la "teoría del dominó" fuera perdiendo peso, la idea del "enemigo interno" se convirtió en eje central de la doctrina de seguridad nacional. Uno de los resultados principales de la incorporación de la lógica "amigo-enemigo" a las políticas de seguridad fue la persecución y repre-

sión generalizadas tanto de las insurgencias armadas como de cualquier otro grupo de oposición que se considerara una obstrucción a los objetivos del Estado. En los casos más extremos de gobiernos autoritarios, este "enemigo" amorfo se retrataba regularmente como un "tumor" o "cáncer" que había que extraer del cuerpo político (Pion-Berlin, 1989).

Además de una lectura militarizada y reduccionista de la seguridad, la doctrina de seguridad nacional dio lugar a una concepción particular del Estado latinoamericano en función de la seguridad nacional (O'Donnell, 1978; Maira, 1990; Mares, 2008). Los catalizadores de este modelo, que adquirió mayor prominencia en los regímenes autoritarios pero que se observa en prácticamente toda la región, fueron la rápida modernización económica, industrialización y cambio social en la región. Según este, existía un vínculo entre el crecimiento económico y el desarrollo, por un lado, y el mantenimiento del orden social interno, por el otro, lo cual justificaba el aumento de las medidas de control y represión de aquellos sectores "problemáticos" de la sociedad, la reversión o el freno de los logros políticos y económicos de las clases populares y la renovación de las alianzas estratégicas con el capital extranjero.

La doctrina de seguridad nacional era funcional a este modelo estatal en el sentido en que ofrecía una interpretación de la inestabilidad y la amenaza que "confirmaba" que la crisis política, económica y social en América Latina, bajo el disfraz del comunismo o la agitación popular, inhibía el desarrollo nacional. Tanto élites como militares consideraban a este último como la fuerza motriz de la nación; así, el desarrollo y la seguridad nacionales se convirtieron en un dúo que se reforzaba mutuamente y en torno al cual gravitaban el Estado y el pensamiento y las políticas de seguridad.

5

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El fin de la guerra fría, la transición a la democracia en América del Sur y el arreglo pacífico de las guerras civiles en América Central propiciaron una revisión de la seguridad a finales del decenio de 1980. El principal desafío de este periodo era crear políticas de seguridad y defensa posautoritarias, posconflicto y posguerra fría, en las que unas fuerzas armadas omnipotentes se colocaran bajo control civil. Al mismo tiempo, los estados latinoamericanos comenzaron a preocuparse por el diseño de marcos institucionales regionales, dado el supuesto común de que la liberalización económica y la integración eran cruciales tanto para la democratización como para la estabilidad y la seguridad del hemisferio (Tulchin y Espach, 1998; Oelsner, 2009; Herz, 2010).

El nuevo pensamiento, acuñado como la seguridad democrática, fue un neologismo desarrollado en contraposición a la doctrina de seguridad nacional y los conceptos convencionales de seguridad y defensa nacional, que enfatizan la independencia, la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado frente a las amenazas externas o internas. En contraste, tal como se empleó tanto en América del Sur como en Centroamérica, la seguridad democrática concibe esta como una necesidad humana enraizada en la ausencia de amenazas económicas, políticas, sociales, militares y ecológicas (Comisión Sudamericana de Paz, 1988; Somavía e Insulza, 1990). Para ello, el desarrollo institucional, la democracia, el respeto a los derechos humanos, el control civil sobre los militares y las economías orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas se destacan como sus principales ingredientes, al menos en teoría.

Además de sus componentes internos, el otro eje de la seguridad democrática fue de carácter externo, consistente en la percepción compartida de que la cooperación, la integración y la institucionalización regionales

eran instrumentos fundamentales para la democratización y la seguridad. Además del Grupo de Contadora, el primero en afirmar este vínculo, siguieron el patrón de internalizar la democracia (formal) como única forma legítima de gobierno el Grupo de Río y la OEA (Organización de los Estados Americanos), así como el Mercosur (Mercado Común del Sur), la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) (Oelsner, 2009).

Pese a ser una aproximación amplia que abarcaba múltiples referentes, temáticas y niveles, los estudios latinoamericanos en torno a la seguridad democrática se centraron principalmente en la provisión de conocimientos civiles relevantes para la toma estatal de decisiones democráticas nacionales y regionales, lo que en la práctica se tradujo en trabajos centrados en las relaciones cívico-militares (Rial, 1990; Diamint, 2001), la diferenciación entre seguridad y defensa, y el desarrollo de medidas de confianza mutua (Varas, 1987; Palma, 1990; Tulchin y Espach, 1998). Esto, debido a que, tanto para los encargados de formular políticas civiles como para los estudiosos del asunto, limitar el papel de los militares y someterlos a un control democrático, por un lado, y reducir los altos niveles de desconfianza entre los estados, por el otro, se consideraban dos de los principales desafíos que enfrentaba la mayoría de los países de América Latina. Así, las medidas necesarias para mejorar la cooperación en materia de seguridad, en particular la transparencia, el fomento de la confianza y el fortalecimiento institucional, pasaron a ocupar un lugar destacado en el programa regional de investigación.

El concepto de seguridad democrática desarrollado en el marco de la transición a la democracia y la paz, y la terminación del conflicto bipolar —que no comparte relación alguna con aquella política de nombre análogo de

sarrollada por Álvaro Uribe en Colombia a inicios de los 2000– fue decisivo para el estudio y la práctica de la democratización, la cooperación y la integración en América Latina, así como para reflexiones posteriores acerca de la seguridad ciudadana, de carácter multidimensional, y la región como unidad de análisis. Sin embargo, al centrarse en las relaciones cívico-militares e interestatales terminó operando dentro de la misma ontología es-

tado-céntrica característica de los enfoques tradicionales sobre la seguridad. A su vez, su preocupación por las concepciones militaristas de la seguridad, incluyendo la geopolítica y la doctrina de seguridad nacional, no se vio compaginada por un análisis de las posibles consecuencias políticas de adoptar una agenda de seguridad más amplia, aún en manos civiles y democráticas, asunto que se discutirá en mayor detalle en las conclusiones.

6

SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD HUMANA

Posterior a los debates sobre seguridad democrática y en buena medida como consecuencia del aumento en los niveles de criminalidad y violencia en la región entre los noventa y principios del siglo veintiuno, se acuñó la idea de la seguridad ciudadana en función de las vulnerabilidades a las que los habitantes latinoamericanos se exponían, así como las posibles estrategias para contrarrestarlas (Dammert, 2007; Goldstein, 2016; Ungar, 2011). A diferencia de otros conceptos ampliados de la seguridad típicos de la posguerra fría, se trata de una aproximación que se constriñe esencialmente a la protección de los ciudadanos frente a una serie de fenómenos de criminalidad violenta y no violenta (como la corrupción) que pueden afectar el goce efectivo de sus derechos y libertades.

Dicho énfasis ha conducido no solo a que en el ámbito nacional los estados latinoamericanos adopten políticas orientadas a garantizar estas condiciones de seguridad de sus poblaciones, sino también a un elevado interés por parte de entidades internacionales como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), USAID (United States Agency for International Development), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por financiar programas y proyectos dirigidos a mejorar las capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana.

Por ejemplo, el informe regional de desarrollo humano del PNUD (2013) entiende la seguridad ciudadana como una modalidad acotada de la seguridad humana, relacionada con las amenazas delictivas y de violencia señaladas. Más allá de la prelación del Estado como responsable de proveer seguridad, se trata de un abordaje que entiende la seguridad personal como la base para el desarrollo humano y el fundamento para poder gozar

de una vida digna. Esto quiere decir que el desarrollo de medidas policiales de seguridad no basta para el logro efectivo de una seguridad ciudadana. Para ello, se requiere de la construcción de instituciones y formas de convivencia democrática que permitan prevenir y proteger de manera efectiva la integridad física y material de los individuos (PNUD, 2013).

Pese a su relevancia analítica a la hora de ampliar y profundizar la concepción y la práctica política de la seguridad, la seguridad ciudadana no ha estado exenta de críticas, en especial por parte de quienes defienden la utilidad de nociones más tradicionales y restringidas (Dammert y Malone, 2003). Además del arraigo profundo del pensamiento geopolítico y la doctrina de seguridad nacional en los estudios de esta área, la epidemia de inseguridad que viene azotando a América Latina a lo largo del siglo veintiuno ha afectado los indicadores objetivos y subjetivos de inseguridad, llevando a la reaparición de los discursos y las estrategias de “mano dura”. No menos importante, el aumento en las experiencias vividas de inseguridad por parte de los estados y las sociedades ha posibilitado la criminalización de los hombres jóvenes, pobres, de color y de clase trabajadora, como delincuentes en potencia, dando lugar a su representación como nuevos “enemigos internos” que es necesario combatir (Goldstein, 2016).

A diferencia de la seguridad ciudadana, que ha sido de amplia aceptación regional, la seguridad humana no ha gozado de similar acogida. Esto podría explicarse por la percepción común entre los estudiosos de seguridad y los tomadores de decisión latinoamericanos de que las temáticas que se desprenden de la agenda amplia de la seguridad humana no deben ocupar el mismo nivel de urgencia que los problemas agudos de criminalidad

y violencia que enfrentan los estados de la región, por más que las realidades vividas y las necesidades de sus habitantes puedan ser otras.

No obstante, algunos estudiosos han tratado de mostrar la utilidad del concepto de seguridad humana para abordar los problemas contemporáneos de la región (Fuentes, 2012; Rojas, 2012). El concepto puede ser utilizado para desarrollar dinámicas estatales de cooperación con

miras a enfrentar colectivamente aquellas amenazas críticas que afectan a las personas, algo que la invocación de la seguridad nacional como prisma de análisis y acción termina volviendo entre difícil e imposible (Fuentes, 2012). A su vez, el lente de la seguridad humana permite priorizar y movilizar recursos locales, nacionales e internacionales, de los estados, las ONG y otras entidades frente a asuntos que pueden estar afectando de manera masiva a las personas.

7

LA REGIÓN COMO UNIDAD DE ANÁLISIS

Si bien las reflexiones acerca de la región latinoamericana y sus subregiones son de larga data en la literatura sobre la integración, en los estudios de seguridad estas unidades supranacionales de análisis fueron resultado principalmente de las reflexiones en torno a la seguridad democrática. Dentro de estas se consideraba deseable la creación de comunidades de seguridad (Adler y Barnett, 1998) en las que los estados miembros encontrasen mecanismos alternativos al uso o la amenaza de la fuerza para resolver sus disputas y sus problemas comunes (Domínguez, 1998; Hurrell, 1998). Esta figura de orden regional, originada en el pensamiento liberal, ha permitido pensar más allá de las lógicas clásicas de la seguridad propias del realismo y la geopolítica al incluir elementos tales como el sentido de un “nosotros” (*we-ness*), la existencia de normas y valores compartidos y vínculos institucionales que hacen que los estados así como sus sociedades mantengan expectativas estables de interacción pacífica.

Entre algunas de las inquietudes analíticas que ha suscitado la región como nivel de análisis se incluyen: el examen de las zonas libres de armas nucleares, entre las cuales América Latina se constituyó en un ejemplo de cómo la desnuclearización podría ser mejor lograda por medio de tratados regionales como el de Tlatelolco de 1967 (Serrano, 1992); la pregunta de si América Latina o alguna de sus subregiones, como Sudamérica, Centroamérica o el Caribe pueden considerarse una comunidad de seguridad, dada la existencia de conflictos limítrofes entre otros problemas transfronterizos como el narcotráfico (Hurrell, 1998; Oelsner, 2016); y si la “amistad” entre estados sea suficiente para crear un sentido colectivo de identidad, toda vez que los actores gubernamentales y no las sociedades han sido los principales protagonistas de la interacción entre países (Oelsner, 2014).

Desde una óptica regional, también se han examinado los resultados de la desterritorialización, propia de la era

de la globalización. Entre estos, muchas dinámicas de seguridad, incluyendo los flujos y actores ilícitos relacionados con drogas, armas y personas, desbordan los límites territoriales de los estados, invitando a pensar desde marcos analíticos transregionales en los cuales el Estado deja de ser el foco central de atención (Mason y Tickner, 2010). Desde esta perspectiva, se ha visualizado la interrelación que existe entre problemas locales que se observan en prácticamente todos los países latinoamericanos, entre ellos la debilidad institucional, la fragilidad de la democracia, la exclusión socioeconómica y múltiples formas de violencia, y las amenazas transfronterizas a la seguridad (Tulchin, Benítez y Diamint, 2006). Dado el impacto del crimen organizado transnacional en la inseguridad ciudadana, los estudios de seguridad han tendido a ahondar más en este problema que en otros como la migración, las pandillas juveniles, los desastres naturales, las epidemias o la compra de armas (Mathieu y Rodríguez, 2009; Mathieu y Niño, 2010).

Esta complejidad y entrelazamiento entre temas y actores de orden interno y externo ha llevado a la idea de la gobernanza de la seguridad para referirse a la necesidad de generar redes multinivel que permitan enfrentar de forma integral las fuentes de inseguridad que enfrenta América Latina, desde lo local hasta lo global. De hecho, algunos analistas han observado que los distintos arreglos multilaterales y bilaterales de seguridad que se han construido en subregiones como América del Sur dan cuenta de un entramado de mecanismos ya existentes que pueden dar vida a este propósito (Flemes y Radseck, 2012). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurriría con la gobernanza en un sentido pleno, la que podría aspirar a consolidarse es predominantemente estado-céntrica y excluye a otros actores como las organizaciones de la sociedad civil, dado el papel marcado que aún tiene la soberanía en los asuntos regionales (Serbin y Serbin, 2016).

8

CONCLUSIONES

Como se ha observado a lo largo de este documento, las particularidades del Estado en América Latina constituyen un punto neurálgico que ha influenciado los estudios de seguridad a lo largo de su evolución en la región. Además del vínculo entre las capacidades coercitivas, los vacíos institucionales y la legitimidad de los estados, y las dinámicas de seguridad e inseguridad, ha existido una preocupación palpable por el papel del régimen político (democracia y autoritarismo), el control civil y la militarización. De forma más reciente, el abanico de asuntos y de referentes de la seguridad también se ha ampliado para incorporar una agenda multidimensional así como la responsabilidad estatal de garantizar la seguridad de las personas. Pese a esto, las implicaciones del fuerte estado-centrismo que caracteriza el campo para la conceptualización, así como para la elaboración de las políticas de seguridad no han sido analizadas de manera sistemática.

El carácter descriptivo y prescriptivo de este campo de trabajo está relacionado con la autopercepción de la mayoría de quienes estudian la seguridad, que entienden que su razón de ser consiste básicamente en ofrecer informaciones y análisis útiles para los tomadores estatales de decisiones. En consecuencia, los debates en torno a lo que significa la seguridad y lo que hace en términos discursivos y políticas han sido bastante marginales. Por ejemplo, pese a que conceptos como la seguridad democrática y actualmente la seguridad ciudadana enfatizan la protección de los individuos, principalmente en su condición de ciudadanos, siguen enfocados más en el quehacer estatal como ente protector que en las ex-

periencias de inseguridad de personas y grupos sociales, con lo cual su visión sigue siendo de arriba para abajo en lugar de lo inverso. En esta medida, cabe señalar que la visualización de una seguridad incluyente exige como condición primordial la incorporación de las perspectivas de distintos sectores de la sociedad y no solo los estados.

Si bien la inclusión de temas no convencionales dentro del lente de la seguridad ha sido contemplada en términos de sus riesgos para la militarización y la des-democratización (Oelsner, 2009; Herz, 2010), el fenómeno como tal de la securitización sigue siendo prácticamente inexplorado. Además de los vínculos que existen entre la securitización y el proceso de la militarización, entendido como la normalización de la aceptación social de la participación militar y de los medios militaristas para resolver distintos problemas (Enloe, 2004), la eliminación de ciertos asuntos de los espacios democráticos de debate público en los que la inclusión de voces diferentes tiene mejores probabilidades de tener lugar, ameritan mayor atención.

Por último, la cadena de manifestaciones sociales que ha visto la región latinoamericana a lo largo de 2019 y 2020 pone de presente la exigencia creciente de una política pública más responsiva y, en últimas, más pluralista, que dé seguridad en lugar de reprimir las demandas ciudadanas. Aunque se trata de un proceso en ciernes que aún no ha materializado totalmente, la lectura resultante de la seguridad promete ser diferente.

REFERENCIAS

- Adler, E. y M. Barnett (eds.)**. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agnew, J.** 2003. *Geopolitics: Re-visioning World Politics*. London: Routledge.
- Ayoob, M.** 1997. "Defining Security: A Subaltern Realist Perspective". En *Critical Security Studies*, editado por K. Krause y M. Williams, 121-146. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Battaglini, J. M.** 2012. "The Coexistence of Peace and Conflict in South America: Toward a New Conceptualization of Types of Peace". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2): 131-151.
- Bruckmann, M.** 2011. "Recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana". En *Governança global e integração da América do sul*, editado por A. R. Viana y P. S. Barros, 197-246. Brasília: Ipea.
- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat.** 1994. "América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional". En *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, editado por Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian, 49-76. Bogotá: TM Editores-SID-Ilepi.
- Caviedes, C.** 1988. "The Emergence and Development of Geopolitical Doctrines in the South Cone Countries". En *Geopolitics of the South Cone and Antarctica*, editado por Philip Kelly y Jack Child, 13-29. Boulder: Lynne Reiner Publisher.
- Child, J.** 1979. "Geopolitical Thinking in Latin America". *Latin American Research Review*, 14(2): 89-111.
- Comisión Sudamericana para la paz, la seguridad regional y la democracia.** 1988. "Second Plenary Session, June 8-10, 1988". Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Dammert, L.** 2007. *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: Flacso.
- Dammert, L. y M. F. T. Malone.** 2003. "Fear of Crime or Fear of Life? Public Insecurities in Chile". *Bulletin of Latin American Research*, 22(1): 79-101.
- Diamint, R.** 2001. *Seguridad y democracia en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- Domínguez, J. I.** 1998. "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era". En *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, editado por J. I. Domínguez. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Enloe, C.** 2004. *The Curious Feminist*. Berkeley: University of California Press.
- Flemes, D. y M. Radseck.** 2012. "Gobernanza multi-nivel de seguridad en América del Sur". *Papel Político*, 17(1): 203-238.
- Fornillo, B.** 2015. "Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944-2015)". *Estudios Sociales del Estado*, 1(2): 118-148.
- Fuentes, C.** 2012. "Seguridad humana y derechos humanos: referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina". En *Seguridad humana: nuevos enfoques*, editado por F. Rojas, 33-54. San José: Flacso.
- Gill, L.** 2004. *The School of the Americas, Military Training and Political Violence in the Americas*. Durham: Duke University Press.
- Goldstein, D.** 2016. "Citizen Security and Human Security in Latin America". En *Routledge Handbook of Latin*

American Security, editado por Mares, D. y A. Kacowicz, 138-148. New York: Routledge.

Grabendorff, W. 2003. *La seguridad en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Fescol-Cerec.

Herz, M. 2010. "Concepts of Security in South America". *International Peacekeeping*, 17(5): 598-612.

Hurrell, A. 1998. "An Emerging Security Community in South America?". En *Security Communities*, editado por E. Adler y M. Barnett, 228-264. Cambridge: University of Cambridge Press.

Job, B. 1992. *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Kacowicz, A. M. 2005. *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Kelly, P. 1997. *Checkerboards and Shatterbelts: The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.

Leal Buitrago, F. 1994. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: TM Editores-Iepri.

Maira, L. 1990. "El estado de la seguridad nacional en América Latina". En *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, editado por P. González Casanova, 108-130. México: Siglo XXI Editores-Universidad de la ONU.

Mares, D. 2008 "The National Security State". En *A Companion to Latin American History*, editado por T. Holloway, 386-405. Oxford: Wiley-Blackwell.

Mares, D. y Arie M. Kacowicz. 2016. "Security Studies and Security in Latin America: The First 200 Years". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por David R. Mares y Arie M. Kacowicz, 11-30. New York: Routledge.

Mason, A. y A. Tickner. 2010. "Agentes de inseguridad en la región andina. Crimen transregional y relaciones estratégicas". En *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*, compilado por A. Rettberg, 351-372. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Mathieu, H. y C. Niño Guarnizo (eds). 2010. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Mathieu, H. y P. Rodríguez, P. 2009. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Nolte, D. y L. Wehner. 2016. "Geopolitics in Latin America, old and new". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por D. Mares y A. Kacowicz, 33-42. New York: Routledge.

Norden, D. 2016. "Latin American Militaries in the 21st century: Civil-Military Relations in the Era of Disappearing Boundaries". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por D. Mares y A. Kacowicz, 242-253. New York: Routledge.

O'Donnell, G. 1978. "Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia". *Documento Cedes-Clasco*, 11.

Oelsner, A. 2014. "The Construction of International Friendship in South America". En *Friendship and International Relations*, editado por S. Koshut y A. Oelsner, 144-162. New York: Palgrave Macmillan.

----- 2016. "Pluralistic Security Communities in Latin America". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por D. Mares y A. Kacowicz, 173-184. New York: Routledge.

Palma, H. 1990. "Medidas de confianza recíproca". En *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, editado por J. Somavía y J. M. Insulza, 283-319. Santiago y Caracas: Comisión Sudamericana de Paz-Nueva Sociedad.

Pion-Berlin, D. 1989. "Latin American National Security Doctrines: Hard and Softline Themes". *Armed Forces & Society*, 15(3): 411-429.

Rial, J. 1990. "Relaciones cívico-militares: diálogo para el fortalecimiento de la democracia". En *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, editado por J. Somavía y J. M. Insulza, 253-268. Santiago y Caracas: Comisión Sudamericana de Paz-Nueva Sociedad.

- Rivarola, A.** 2011. "Geopolitics of Integration and the Imagination of South America". *Geopolitics*, 14(4): 846-864. <https://doi.org/10.1080/14650045.2010.549863>
- Rojas Aravena, F. (ed.)**. 2012. *Seguridad humana: nuevos enfoques*. San José: Flacso.
- Serbin, A. y A. Serbin**. 2016. "Cooperative security and regional governance". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por D. Mares y A. Kacowicz, 127-136. New York: Routledge.
- Somavía, J. y J. M. Insulza**. 1990. *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Santiago y Caracas: Comisión Sudamericana de Paz-Nueva Sociedad.
- Spektor, M.** 2010. "Ideias de ativismo regional: A transformação das leituras brasileiras da região". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1): 25-44. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100002>
- Tickner, A.** 2008. "Latin American IR and the Primary of *lo práctico*". *International Studies Review*, 10(4): 735-748. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2008.00829.x>
- . 2016. "Securitization and the Limits of Democratic Security". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por D. Mares y A. Kacowicz, 67-77. New York: Routledge.
- Tickner A. y M. Herz**. 2012. "No Place for Theory? Security Studies in Latin America". En *Thinking International Relations Differently*, editado por A. Tickner y D. Blaney, 92-114. London: Routledge.
- Tulchin, J. S. y R. H. Espach**. 1998. "Confidence Building in the Americas: A Conclusion". En *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, editado por J. Tulchin y F. Rojas Aravena, 172-179. Washington: Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press.
- Tulchin, J. S., R. Benítez Manaut y R. Diamint**. 2006. *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo-Bononiae.
- Ungar, M.** 2011. *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Varas, A.** 1987. "De la competencia a la cooperación militar en América Latina". En *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*, editado por A. Varas, 9-21. Buenos Aires: GEL-RIAL.

ACERCA DE LA AUTORA

Arlene B. Tickner. Profesora titular, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad
y representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyecto
catalina.nino@fescol.org.co

Bogotá, noviembre de 2020

SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible*, formada por expertos internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y las organizaciones de sociedad civil. La Red se creó como un espacio permanente de discusión sobre los desafíos a la paz y la seguridad que enfrenta América Latina y sus im-

pactos sobre la democracia en la región. Para alimentar esas discusiones, la Red organizó el segundo Congreso de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible “Desafíos de la seguridad en tiempos de crisis múltiples”, realizado de manera virtual del 23 al 26 de noviembre de 2020.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org/fes-seguridad/>

MILITARISMO, ESTADO Y DEMOCRACIA: LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA



En términos generales, los estudios de seguridad en América Latina han sido descriptivos, prescriptivos y poco preocupados por lo que “es” la seguridad y lo que “hace”. Esto se debe al dominio tradicional ejercido por los militares sobre lo referente a seguridad y defensa, y a la orientación del trabajo académico por criterios de practicidad y aplicabilidad por parte de los tomadores estatales de decisiones.

La transición a la democracia en Sudamérica, el proceso de paz centroamericano y el fin de la guerra fría provocaron un crecimiento en las reflexiones acerca de esta problemática y una apertura en las temáticas tratadas, con lo cual ideas como la seguridad democrática y la seguridad ciudadana entraron en boga.



Al examinar las principales aproximaciones a la seguridad que han primado en el contexto regional, entre ellas la tradición geopolítica, la doctrina de seguridad nacional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la región como unidad de análisis, el documento muestra que el quehacer y las particularidades del Estado son un punto neurálgico que ha influenciado los estudios latinoamericanos a lo largo de su evolución.

El documento concluye que las implicaciones del fuerte estado-centrismo que caracteriza el campo para la conceptualización, así como para la elaboración de las políticas de seguridad requieren ser analizadas de manera más sistemática en América Latina.