

América Latina en torno a los paradigmas de seguridad

Rut Diamint¹

Resumen

Los estudios de seguridad representan un aspecto central de las relaciones internacionales. Las corrientes tradicionales y los aportes de las nuevas escuelas de pensamiento impactaron tanto en la disciplina como en las acciones concretas de los Estados del sistema internacional. Las potencias occidentales se han caracterizado por fomentar los debates académicos y por incluir esos conceptos en las definiciones estratégicas de sus políticas. En cambio, en América Latina, los aportes al debate sobre la seguridad internacional han sido limitados y de un relativo impacto en las acciones de gobiernos. En este texto se efectúa un repaso de las escuelas de pensamiento en seguridad y se lo vincula a las decisiones nacionales y regionales. Se argumenta que esas prácticas no estuvieron acompañadas por la generación de un pensamiento académico propio de la región sobre la seguridad internacional.

Palabras clave: escuelas de pensamiento; seguridad internacional; América Latina; defensa.

Abstract

Security studies represent a central side of international relations. Both, traditional movements and the contributions of the new schools of thought, had an impact both on the discipline and on the concrete actions of the States of the international system. Western powers have been characterized by fostering academic debates, and by including such concepts in the strategic definitions of their state policies. On the other hand, in Latin America, contributions to the debate on international security have been limited and have a relative impact on government actions. This text reviews the schools of thought in security and links it to national and regional decision-making. It is argued that these practices were not accompanied by the generation of an regional academic thought about international security.

Keywords: Schools of Thought; International Security; Latin America; Defense.

¹ Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Introducción

La seguridad global, lo que anteriormente se denominaba *alta política*, se organizaba en torno a los asuntos de guerra y paz. Dos indicadores de la centralidad que han tenido los asuntos de defensa en el sistema internacional se reflejan, por ejemplo, en el hecho de que el antecedente de la asociación europea haya sido la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 1951, que regulaba los sectores del carbón y del acero, elementos esenciales para la producción de armamento. Asimismo, la firma del tratado de roma, que estableció la CCE, propuso una unión sin fisuras entre los países europeos, al que se sumó el tratado Euratom. La cooperación política estaba estrechamente vinculada a los acuerdos de seguridad. Un segundo ejemplo se evidencia en que la primera potencia mundial, Estados Unidos, concentra el 34 % del gasto militar mundial. Las relaciones internacionales se amoldaron a estas prioridades. Incluso, propiciaron una extensa producción académica sobre seguridad internacional con pujantes debates orientados a asegurar las capacidades estatales.

En América Latina esas argumentaciones alimentaron las concepciones de las fuerzas armadas, pero tuvieron un impacto mucho menor en el pensamiento de los internacionalistas. La producción intelectual de la región no se caracterizó por la generación de teorías o análisis ajustados a la realidad local. Los actores políticos llevaban a cabo acciones que reflejaban la toma de posición afín a las conceptualizaciones imperantes entre las potencias. Dentro de estas, la que predominó sería el realismo, asociado casi siempre a las ideas soberanistas.

En tiempos de la Guerra Fría, la naturaleza bipolar se expresaba por medio del pensamiento realista y ello daba centralidad a los medios militares como recurso de poder. Un interregno de expectativas institucionalistas facilitó la aparición de otras corrientes que evalúan la proyección de un estado teniendo en cuenta distintas capacidades, en términos de recursos humanos, materiales, financieros, así también como pronósticos ambientales, climáticos, culturales, etcétera.

Hipotéticamente, cuando un país diseña sus planes a futuro mira la agenda global, ya que las decisiones de otros Estados afectan directa o indirectamente a los demás. Tradicionalmente, la estrategia era el procedimiento que permitía partir de un escenario actual para, escalonadamente, alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo. En las escuelas anglosajonas, la estrategia ha sido relegada por los estudios de seguridad. Ambas doctrinas influenciaron las decisiones de la dirigencia latinoamericana. Sin embargo, esas decisiones no estuvieron acompañadas por la generación de un pensamiento académico autónomo sobre la seguridad internacional.

En este artículo se revisan esos conceptos tradicionales y los nuevos aportes sobre seguridad, a la luz de las tendencias políticas en América del Sur. Primero, reconociendo el impacto de la estrategia y la geopolítica en la conformación del pensamiento militar. Segundo, abordando los nuevos planteos sobre seguridad y su implementación en los organismos hemisféricos y regionales. En tercer lugar, se examinan las miradas críticas sobre seguridad y su correspondencia con movimientos políticos de la última década. El siguiente apartado evalúa el impacto de la seguridad humana en la región. En los comentarios finales se retoma la idea de que en América Latina faltan paradigmas conceptuales para diseñar su defensa y su inserción internacional.

Estrategias de poder

La estrategia nació como un concepto militar a pesar que su gran desarrollo en el siglo xx se produce en el ámbito de la economía y la negociación. Sin alejarnos hasta el siglo v o iv a. C., cuando Tucídides, analizando las guerras del Peloponeso y Sun Tzu, indagando sobre el arte de la guerra, elaboraron las primeras reglas de la táctica aplicadas a la política (Sun Tzu, 1984; Tucídides, 1996),

numerosos estudios basados en el pensamiento realista explican cómo conducir una guerra. Baylis y otros (2013: 4) explican en la introducción de su libro que Carl von Clausewitz (2004), Basil Liddell Hart (1991) o André Beaufre (1965) se enfocaban en una definición estrecha de estrategia, relacionada con la fuerza militar y los objetivos de la guerra, mientras que los conceptos actuales se orientan a aplicar el uso o la amenaza del uso de la fuerza para alcanzar objetivos políticos, coordinando todos los recursos de la nación, no solamente los medios militares. La ampliación de la agenda de seguridad y la aparición de actores internacionales no estatales restaron relevancia a los estudios de estrategia, dando mayor preeminencia a los estudios de seguridad. Especialmente, la centralidad de la información y la inteligencia como herramientas primordiales para enfrentar los conflictos, dejó a la estrategia en un nivel militar, o empresarial, pero menos importante para examinar la realidad mundial.

El estudio de la estrategia sigue estando vigente. Quienes deban definir una operación militar, presentando opciones a los decisores gubernamentales, continúan utilizando sus principios. Bernard Brodie, ante un evidente deterioro del papel de la estrategia, decía: «Aunque idealmente el enfoque militar de los problemas estratégicos debe ampliarse y modificarse según la visión relevante de los hombres de Estado, esas visiones comúnmente están subdesarrolladas entre los funcionarios civiles o políticos» (Brodie, 1959: 8). Su visión es que los políticos no conocen la estrategia. Es cierto que en muchos países los funcionarios de los ministerios de Defensa no están capacitados para planificar el uso del instrumento militar. Pero también es cierto que trasladar las ideas de la guerra al campo de los intereses amplios del Estado lleva a sintetizar la política en vencer, ganar, derrotar, disuadir (Luttwak, 1987; Gray Colin, 1999). La política entre naciones comprende acciones más sutiles y complejas que los tradicionales estudios de estrategia no incluyeron entre sus preceptos.

Una peculiaridad de la estrategia es que sus propuestas a futuro se elaboran analizando las respuestas que las naciones estructuraron para defenderse en las guerras pasadas. Sopesando aciertos y errores de una contienda específica, modifican la preparación y las acciones militares próximas para no repetir las equivocaciones. Pero cada guerra contemporánea incorpora nuevas tecnologías, el uso de medios de comunicación alternativos, nuevas categorías de combatientes y por ello sus pronósticos no son suficientemente válidos. Vinculado a la noción de estrategia, otros análisis prospectivos se realizaron desde la visión de la geopolítica. Esta mirada sobre el poder mundial tiene sus raíces en el inicio de la época moderna con la conquista de territorios y la construcción de imperios extraterritoriales. El autor clásico Friedrich Ratzel percibía al espacio geográfico como una variable decisiva de las decisiones estatales (Ratzel en Hunter, 1983). Su pensamiento tuvo una amplia influencia entre los ejércitos latinoamericanos que tomaban el ejemplo alemán como modelo para la profesionalización de sus fuerzas. La rivalidad entre Estados se conjugaba por medio del dominio de tierras y los conflictos por límites eran la razón de muchas guerras. Alfred Mahan (1987) extiende las ideas al dominio de los mares. Collins y Waller (2000: 51) la definen como una teoría del desarrollo estatal militarcentrada, es una teoría sobre la dinámica del control estatal sobre el territorio (: 53).

Las críticas a la geopolítica se centraban en su carácter determinista además de quedar asociada con el nazismo. Se sostenía que fomentaba las visiones imperialistas y agresivas (Derlugian y Greer, 2000; Child, 1985; David, 2008; Kelly y Pérez, 2007). A ello se sumaría el argumento de que la aceleración de los flujos comerciales y financieros globales ha tendido a debilitar la noción de frontera territorial, mientras que los numerosos acuerdos subregionales disminuyen las potestades de la soberanía estatal, haciendo que las visiones geopolíticas pierdan carácter explicativo.

Hacia fines de los años setenta se comienza a rehabilitar el concepto que Edward Luttwak (1990), el conocido estratega norteamericano, traduce como geoeconomía.

Otros académicos han retomado el concepto de geopolítica, especialmente para analizar el cambio de eje eurocéntrico hacia Asia. El reconocido político Zbigniew Brzezinski comentaba: «Como la influencia de China crece y como otros poderes —Rusia o India o Brasil, por ejemplo— compiten entre sí por recursos, seguridad y ventajas económicas, los errores de cálculo y de conflicto aumentan. En consecuencia, los Estados deben tratar de dar forma a un marco geopolítico más amplio para una cooperación constructiva en la arena global (2013: 11-12).

Con el impulso de un nuevo pensamiento, como el de Yves Lacoste (1990), a fines de los años setenta, quien proponía que la geografía es un arma para la guerra o los aportes de finales de los años noventa de la geopolítica crítica, que incorpora la noción de mistificación espacial de las identidades y de la nación, la geopolítica intentó revitalizarse, abarcando otros campos además de lo territorial. Estas corrientes incorporan lo simbólico en las representaciones estatales, afirmando que el discurso constituye o inscribe su objeto. Han servido para instalar nociones como la lógica sur-sur de las relaciones internacionales.²

Michael Klare incorpora la visión de la geopolítica sustentada en los recursos naturales y el control de rutas para acceder a ellos: «Las rutas marítimas y la infraestructura costera que las apoyan son la tabla de salvación de la economía global actual» (2008). La posición de Klare es claramente geopolítica, realista, donde la competencia por el poder pasa por los recursos más que por la mirada tradicional del territorio:

El aumento de la competencia por el acceso a las principales fuentes de petróleo y gas, la creciente fricción por la asignación del suministro compartido de agua y la guerra interna por los valiosos productos primarios de exportación, han producido una nueva geografía del conflicto, una cartografía reconfigurada en la que los flujos de recursos, más que las divisiones políticas e ideológicas, constituyen los principales problemas (Klare, 2001).

De todas las escuelas realistas tradicionales, los análisis de Klare han sido los que mayor influencia ejercieron en las políticas sudamericanas en estos últimos años. Ello se hizo evidente en el Consejo Sudamericano de Defensa (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), impulsado por el pensamiento brasileño de la escuela de guerra (Escola Superior de Guerra, ESG). En esa dirección, el exdirector del Centro Estratégico de Estudios de la Defensa de la Unasur, Alfredo Forti, expresaba: «la abundancia de recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos para actores extra regionales».³ Para contrarrestar esta debilidad, Forti proponía la doctrina que debería sustentar la defensa de esos recursos: «el proceso iniciado apunta a configurar a futuro un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: “cooperación hacia dentro” y “disuasión hacia fuera”».⁴ En esa visión de la Unasur, guiada por la ideología del socialismo del siglo XXI que expresaban varios gobiernos de la región, el «afuera» es un campo de enemigos con vocación imperialista y anhelos de conquista o expansión.

2 Entre otros, se puede citar a Agnew (2005) y a Taylor y Flint (2002).

3 FORTI, A. (2014). *La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional*, p. 18. Disponible en: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/DEF-RRNN-ALFREDO-FORTI.pdf>>. Por cierto, los doce países de la Unasur poseen en conjunto grandes cantidades de reservas de minerales (en porcentajes del total mundial): de litio (65 %), plata (42 %), cobre (38 %), estaño (33 %), hierro (21 %) y bauxita (18 %), así como altas reservas de petróleo. Además, la región presenta aproximadamente un tercio de los recursos hídricos renovables del mundo, una alta concentración de biodiversidad y millones de hectáreas de tierras cultivables. Ello no implica que las potencias piensen movilizar a sus ejércitos para capturar esos recursos.

4 Ídem.

Retomando, tanto la estrategia como la geopolítica comparten el enfoque estadocéntrico, asociado además a la metodología positivista del realismo de las relaciones internacionales. La lógica que prima es de un juego de suma cero, perspectiva que queda clara en las palabras de Stephen Walt: «El conflicto entre Estados es siempre una posibilidad» (1991: 212). El uso de la fuerza es un instrumento permanente de la proyección de sus intereses.

Debido al imperio de las fuerzas armadas, en América Latina el pensamiento estratégico, geopolítico y de base realista predominó en las agendas de seguridad. Las publicaciones de los centros militares dedican un amplio porcentaje de sus artículos a visiones que contrastan con las expresiones políticas contenidas en los Libros Blancos de la Defensa. Una revisión de alguna de ellas, como la *Revista da Escola Superior de Guerra* de Brasil; *El Observador Aeronáutico* de Chile; *Perú Defensa*; Revista Militar, del Círculo Militar argentino; revista militar *Armas* de México; revista militar *Armas* de Colombia; entre muchas otras, desafían las proposiciones integracionistas de las autoridades diplomáticas y políticas. Esas publicaciones se inclinan por temas técnicos y de combate, donde la visión del enemigo no se ha modificado.

Incluso, mientras que el arco político promueve la cooperación regional, en la prensa pueden encontrarse acciones de militares que aún consideran a los países vecinos como eventuales contendientes. Por ejemplo, hubo una tensión diplomática entre Chile y Perú por un supuesto caso de espionaje en el que estarían implicados tres oficiales de la Marina peruana, quienes habrían sido cooptados entre 2006 y 2011 por militares chilenos, a quienes entregaban información clasificada (Diamint, 2015). En numerosas ocasiones, los militares colombianos denunciaron que el presidente Chávez podría utilizar un ataque a Colombia para cohesionar a su propia población,⁵ mientras que Venezuela, por su parte, ha acusado a Colombia por acciones de grupos paramilitares de ese país en la frontera venezolana.⁶ El pensamiento tradicional no fue superado entre la mayoría de las fuerzas armadas latinoamericanas.

Los estudios de securitización

La mayoría de los escritos sobre seguridad plantean que el conflicto es parte de la naturaleza, y se traslada a los vínculos entre naciones. Por lo tanto, se trate de conflictos ideológicos, religiosos, étnicos, económicos, sociales, etc., representan en realidad una lucha de poder. Desde 1945 no hubo guerras mayores, pero fueron numerosos los conflictos entre Estados e intraestatales. Las respuestas a esos conflictos se diversificaron. Dada la existencia de una realidad inédita, era esperable que se modificara también la forma de entender y estudiar la seguridad internacional.

Las nuevas corrientes de pensamiento en seguridad que surgen luego del fin de la Guerra Fría amplían la visión realista, incluyendo amenazas de carácter no militar como son las cuestiones ambientales, las migraciones o los derechos humanos. Se alejan de la visión estadocéntrica para considerar la seguridad de los individuos. En conjunto, estos textos incorporan una serie de problemas, como las cuestiones de identidad, los conflictos étnicos, las luchas civilizatorias, la insuficiencia de los recursos naturales y el nuevo tipo de terrorismo internacional. Centralmente, los nuevos estudios de seguridad incorporan el cambio y «la forma en que el uso de la fuerza afecta

-
- 5 OTÁLVORA, E. C. (2007). «¿Van Venezuela y Colombia hacia una guerra?». *Noticias 24*, 29 de julio 2007. Disponible en: <<http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/6653/%C2%BFvan-venezuela-y-colombia-hacia-una-guerra/>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- 6 «Venezuela infiltrada por paramilitares colombianos», *Telesur*, 26 de agosto 2015. Disponible en: <<http://www.telesurtv.net/telesuragenda/Venezuela-infiltrada-por-paramilitares-colombianos-20150826-1326.html>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

a los individuos, los Estados, y las sociedades, y las políticas específicas que los Estados adoptan para prepararse, prevenir o enrolarse en una guerra» (Walt, 1991: 212).

La extensa producción que comienza en los años ochenta cuestiona los determinantes epistemológicos desarrollados por las escuelas realista y liberal traspasando la seguridad estatal y militar al campo de las relaciones sociales. Especialmente, Buzan y Wæver hacen una inversión de las nociones tradicionales remarcando que lo que se debe asegurar es el individuo y no el Estado. Estos enfoques generan perplejidad y, en palabras de Steve Smith, una creciente inseguridad de los estudios de seguridad (2000: 73-75), que reclama análisis más sistemáticos y verificables de los riesgos que afrontan las sociedades, menos atados a las necesidades de los *policy makers*.

Suele considerarse que los estudios de seguridad comienzan a despegarse de la visión más militar de la estrategia con los textos de Ullman (1983) y Tuchman Mathews (1989). Había una relativa insatisfacción con el positivismo dominante (Smith, 2000: 76) y con la comprobación de que los análisis realistas, neorealistas e institucionales no daban cuenta de los problemas de seguridad que padecía la mayor parte del mundo.

Barry Buzan (1995) incorpora cinco sectores que comprenden la seguridad de un Estado: militar, político, económico, societal y ambiental. Todos estos factores operan de forma conjunta y además Buzan resalta: «Los ciudadanos enfrentan muchas amenazas que emanan tanto directa como indirectamente del Estado» (1991: 44). Si bien su libro *People, Fear and State* no se aparta de varios elementos del realismo, su aporte y su evolución posterior fueron centrales para el desarrollo de la Escuela de Copenhague. Especialmente a partir de su colaboración con Ole Wæver y su conceptualización sobre la securitización.

Una particularidad de estas nuevas corrientes de pensamiento es que se inician en los países europeos y no en los Estados Unidos que habían dominado la producción académica tanto realista como liberal. Wæver lo explica del siguiente modo: «En Europa hay un vibrante debate entre una serie de escuelas contrincantes en los estudios de seguridad: estudios críticos de seguridad, la escuela de Copenhague, postmodernistas radicales, feministas, enfoques inspirados en Bourdieu y posiciones más tradicionales y realistas», mientras que en la academia de Estados Unidos «Es factible que el debate principal sea la polémica intra-realista entre el realismo ofensivo y el defensivo» (Wæver, 2004: 4).

La mirada de la seguridad societal permite, por una parte, incorporar una serie de temas que estaban excluidos de la agenda realista, como la cuestión de las migraciones, las amenazas derivadas de problemas medioambientales o las diferencias étnicas. Por otra parte, construye un concepto que se diseminó en la opinión pública: la securitización de los problemas sociales. Ole Wæver reflexiona acerca de cómo determinados actores construyen una amenaza cuando le asignan un sentido de urgencia e importancia ante lo cual solo los decisores políticos o los militares tiene capacidad de respuesta. Wæver propone desecuritizar esos asuntos, desplazándolos de la agenda de seguridad hacia la agenda política (1995: 46-86).

Por supuesto, este enfoque generó reacciones entre los tradicionalistas. John Mearsheimeres, el representante más cabal que se opone a los criterios europeos, sostiene que la teoría crítica enfatiza que es imposible predecir el futuro apostando a cambios pacíficos, pero este objetivo es irrealizable «porque la estructura del sistema internacional fuerza a los estados a comportarse como egoístas. Anarquía, capacidades ofensivas, e intenciones inciertas se combinan para dejar a los Estados con pocas opciones salvo competir agresivamente con el otro» (1994/1995: 40). Mearsheimer, gran exponente del realismo ofensivo, identifica el sistema internacional como un escenario de conflictos, impredecible respecto a la conducta de otros estados que a su vez com-

piten por tener mayor autonomía. En consecuencia, resulta lógica su prédica para que Estados Unidos maximice su poder y se convierta en el actor más fuerte, en el hegemón (2001: 61).

Más allá de estas críticas, la noción de securitización alcanzó una vasta repercusión en América Latina. Sin que necesariamente se conocieran los postulados de Wæver sobre la seguridad societal, o la desecuritización, el término fue utilizado por políticos y periodistas. En la mayoría de los casos refería a los procesos de reconversión de los militares para ocuparse de la seguridad pública, donde la securitización aludía a la militarización de la agenda pública. Justamente, Wæver alerta sobre las consecuencias de securitizar un problema ya que el Estado asigna roles especiales que suprimen o parcializan los derechos ciudadanos (1995: 54). Su contribución fue esencial para incorporar actores no estatales, comunidades y grupos de individuos en la agenda de seguridad. En los países latinoamericanos sirvió para legitimar tanto la intervención de una comunidad epistémica civil en defensa, como para incluir la cuestión de los derechos humanos en el campo de la seguridad nacional.

Una expresión concreta de la securitización se llevó a cabo con la implementación del concepto de seguridad multidimensional, incluida como doctrina de seguridad por la Organización de Estados Americanos (OEA). El concepto de seguridad multidimensional fue aprobado por la comunidad hemisférica en la Asamblea General de la OEA, realizada en Bridgetown, Barbados, el 4 de junio de 2002. En esa declaración se aceptó que:

... las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que los conceptos y enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.⁷

Esta declaración recoge las demandas de los pequeños Estados del Caribe, cuyos problemas de defensa tienen un carácter particular, vinculado directamente a los problemas de desarrollo. En respuesta a estas demandas, se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) en 2005, con el objetivo de dotar a la OEA de un nuevo perfil de seguridad incluyendo las cuestiones que amenazan a los ciudadanos de América Latina y Caribe, y que en muchas ocasiones dista de ser un problema que se resuelva con el uso de las fuerzas armadas. El embajador Adam Blackwell, ex secretario de Seguridad Multidimensional, resumía la visión de la SSM, afín a los conceptos de la escuela de Copenhague:

... en la Secretaría comenzamos a diseñar e implementar una metodología a la que yo llamo seguridad inteligente un enfoque que ofrece respuestas constructivas y sustentables a los mandatos que nos han encomendado y que a su vez impulsa un multilateralismo moderno.⁸

No obstante, es necesario llamar la atención sobre efectos negativos de la seguridad multidimensional, que puede convertirse en un puente hacia la securitización de los problemas socioeconómicos y la consiguiente militarización de sus soluciones (Wæver, 1995: 54). Chillier y Freeman señalan cuatro factores que abonan este riesgo (Chillier y Freeman, 2005: 1): primero, la tendencia histórica de intervención política de las fuerzas armadas durante los regímenes autoritarios. Segundo, la «guerra» de EEUU contra las drogas, que promueve un rol más amplio de las fuerzas armadas en ocasiones contrariando el principio del sistema legal. Tercero, las crisis de los sistemas de seguridad pública de la mayoría de los países de la región. Cuarto, «la guerra contra el

7 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2002). *Draft Declaration of the Special Conference on Security*, CP/CSH-558/03 rev. 3, Disponible en: <<http://www.oas.org>>.

8 BLACKWELL, A. (2013). «Sobre la Implementación de la Resolución AG/RES. 2735 (XLII-O/12): Promoción de la seguridad hemisférica: Un enfoque multidimensional», intervención en la *IV MISPA*. Medellín: 21-22 noviembre. Disponible en: <https://www.oas.org/dsp/documents/MISPAIV/speeches/MISPA_IV_SMS-AdamBlackwell_Nov21-2013.pdf> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

terrorismo» lanzada por Estados Unidos, que promueve una definición expansiva y nebulosa del terrorismo. O sea, estos aportes, que en las potencias occidentales tuvieron el efecto de «humanizar» la seguridad, en América Latina desencadenan, a falta de mejores instrumentos, acciones militarizadas. La securitización nuevamente autoriza a las fuerzas armadas a actuar en ámbitos que no se corresponden con la defensa nacional. Además, se alienta a las fuerzas armadas a que cumplan con un nuevo papel, estigmatizando como enemigos a los migrantes, a los pobres o a las catástrofes naturales. Justifica la utilización de las fuerzas armadas en seguridad pública, como extensivamente está sucediendo en el combate al crimen, a las maras, al narcotráfico. Finalmente, evita que las instituciones estatales desarrollen capacidades propias para solventar las demandas sociales.

En suma, en América Latina se tomó el concepto de securitización pero no se desarrolló el aspecto más importante propuesto por Wæver: la desecuritización (1995: 67). De forma simplificada, este autor propone que los Estados respondan simultáneamente a la seguridad nacional y a la seguridad societal. Para ejemplificar ese enfoque realiza un análisis sobre las migraciones y las cuestiones identitarias (Wæver, 1993), estudio de 1993, que ahora ante las crisis migratorias de Medio Oriente vuelven a retomar su vigencia.

En América Latina se revela una serie de prácticas securitarias. Es decir, ante un problema, los actores estatales lo nominan como una amenaza y ello permite que el Estado pueda asignarse un papel especial y convenza a la población de la necesidad de bloquear esa situación utilizando la fuerza. Numerosos ejemplos abonan esta práctica ante la criminalidad común y organizada. Es evidente que los asuntos de seguridad pública han sido securitizados en América Latina. Tanto en los casos en los que las fuerzas armadas intervienen directamente como policías (por ejemplo, México, Guatemala, Colombia, Ecuador, etc.) como en aquellos en los que interviene esporádica o parcialmente (como en Argentina, Brasil, Chile, Perú), el crimen se ha constituido como la mayor amenaza al Estado y a la población en la región. La desecuritización implica desandar ese camino y redefinir el problema en términos sociales, de desarrollo, evitando nombrarlo como un asunto militar. El rotundo fracaso de las fuerzas militares para resolver la inseguridad pública es una demostración suficiente del error de securitizar problemas institucionales.

Desecuritizar no solo implica un discurso no militarista. También involucra la inclusión de actores no estatales en las propuestas de solución. Por ejemplo, grupos sociales o la prensa pueden deslegitimar las medidas excepcionales que recurrentemente aducen los gobiernos para establecer más controles sobre la ciudadanía. Esos grupos se constituyen como actores de veto, para deslegitimar ante la población el discurso securitizante. Las migraciones interregionales es otro de los aspectos que han sido securitizados en la región, estigmatizando a distintas comunidades como peligrosas y portadoras del delito.

Más inconcebible es aún la securitización de los recursos naturales, que, como se señaló anteriormente, figura como la principal amenaza definida en el marco del Consejo Suramericano de Defensa de la Unasur (CDS). El ex secretario general de la Unasur, Alí Rodríguez Araque, expresaba: «Todo recurso natural está alojado en la tierra, es decir el acceso del recurso natural convoca a un problema territorial, la defensa y la protección de la soberanía».⁹

Estas afirmaciones fantasiosas no detallan cómo serán invadidas por potencias extranjeras las tierras de la Unasur para extraer los recursos naturales. Tampoco existe una doctrina que fije el tipo de entrenamiento militar necesario para responder a esa amenaza. La securitización de los

9 RADIO MUNDIAL (2014). «Alí Rodríguez Araque inauguró en Argentina conferencia La Defensa y los Recursos Naturales». Disponible en: <<http://www.radiomundial.com.ve/node/492>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

recursos naturales no es en sí misma una ideología, sino una construcción social de la realidad. Pero a través de ese acto discursivo, capacidades de orden económico se convierten en un potencial foco de conflicto. Al presente no se han generado maniobras para retroceder en la securitización de los recursos naturales, argumento que concordaba con la visión antipotencias occidentales de varios gobiernos de la región. Pues ahora, la orientación política de los nuevos gobiernos de los países de la Unasur podría suponer modificaciones respecto de la centralidad de los recursos naturales como centro de la defensa regional. Pero la virtual parálisis de la Unasur no dio lugar a discutir cambios de alineación política.

Las miradas críticas sobre la seguridad

Los Escuela Crítica de Estudios de Seguridad también desafían los supuestos realistas, rechazando el determinismo de la anarquía por una concepción en la cual el sistema internacional está socialmente construido y tiene capacidad de transformar las relaciones de poder (Snyder, 1999: 4; Lynn-Jones, 1999: 58-61). Conocida también como la Welsh School o Aberystwyth School, surge en Gran Bretaña. Tiene una visión radicalmente detractora del pensamiento realista e institucionalista (Booth, 2005; Krause y Williams, 1997; Wyn Jones, 2005a). Su mirada es marxista, especialmente basada en las *Tesis sobre Feuerbach* de Karl Marx y los aportes de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt,¹⁰ y las contribuciones del académico Jürgen Habermas acerca de la comunicación y las interacciones que conducen a la emancipación de la sociedad (Wyn Jones, 2005b). En consecuencia, propone que la seguridad de los individuos se alcanza por medio de la emancipación y la resistencia, dentro de un marco normativo que permite distinguir lo bueno de lo malo de ciertas prácticas. El conocimiento está mediado por la experiencia y por una praxis concreta de una época determinada. El conocimiento no es una simple reproducción conceptual de los datos sino una formación y constitución de la realidad. El poder y el orden nunca ofrecerán realmente seguridad, y el Estado es, por lo tanto, el principal causante de la inseguridad. Esa seguridad no puede entenderse solo por medios militares. La paz no implica solo ausencia de guerra sino el imperio de la justicia. Así se alcanza la sobrevivencia que implica también amenazas ambientales, crisis económicas, migraciones, crecimiento geométrico de la población, problemas que no se resuelven por medio de las respuestas tradicionales. Para solventar estas cuestiones, la agenda de seguridad tiene que expandirse. Para la Welsh School, la seguridad de los ciudadanos tiene que estar en el centro de los argumentos de seguridad.

La Welsh School sugiere que la política mundial no es estática y que tanto sus estructuras como las identidades están construidas y admiten la posibilidad de cambio (Krause y Williams, 1997: 11). O sea, los estudios críticos no aceptan que el mundo y las relaciones de poder son algo dado, ni que la anarquía es parte de la propia naturaleza del sistema internacional. Por ello, ponen el acento en los procesos más que en la estadística; en el discurso más que las capacidades militares.

Si se busca encuadrar las definiciones de seguridad en América Latina, relacionadas con este pensamiento, se pueden ubicar dos fuentes. Primero, pueden encontrarse indicios vinculados a algunas de las características señaladas en los acuerdos surgidos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Unasur que establecen que sus miembros conforman una zona de paz. La propuesta de construir una identidad suramericana de defensa se aprecia en la Declaración de

10 El Instituto para la Investigación Social en Frankfurt fue la cuna de esta escuela, cuyos fundadores fueron Max Horkheimer, Theodor Adorno, Walter Benjamin, y Herbert Marcuse que proponían una revisión no dogmática del marxismo.

Santiago.¹¹ Esta declaración apunta a una instancia simbólica de pertenencia a una comunidad de valores y a una historia compartida. Supone que la subregión afronta desafíos comunes y que debe prepararse para dar respuestas conjuntas, por medio de la identificación de amenazas y un entrenamiento combinado de las fuerzas armadas.

Sería arriesgado suponer que los funcionarios que estuvieron a cargo de lograr los acuerdos de Ushuaia y de Potrero de los Funes¹² tenían conocimiento acerca de esta escuela. Es más probable que esas iniciativas respondieran a la voluntad de desmilitarizar la cooperación regional, en tiempos en los que las fuerzas armadas de cada uno de los países tenían aún excesivo poder y autonomía. Eliminando, por ejemplo, el uso de armas de destrucción masiva de la región, disminuían eventuales percepciones de amenaza e inseguridad.

El segundo caso se percibe en las definiciones de defensa de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que proponía construir una «doctrina latinoamericanista e independentista» en los ejércitos de la región Bolivariana. El objetivo era contrarrestar la influencia y la doctrina militar extranjera, especialmente de Estados Unidos y su perspectiva guerrera y realista. En ocasión de la inauguración de la Escuela de Defensa del ALBA,¹³ la ex ministra de Defensa de Bolivia, María Cecilia Chacón, señaló que el objetivo es «formar líderes militares y civiles orientados a la defensa y la seguridad de manera integral y definirá el nuevo rol de las Fuerzas Armadas de nuestros países».¹⁴ La exministra anunció que la escuela acogerá a «militares, indígenas, campesinos, intelectuales y todos los patriotas que quieran construir la patria grande, no solo para preservar nuestra independencia sino también para proteger a la Madre Tierra».¹⁵ La doctrina latinoamericanista es también una construcción simbólica que podría vincularse a los argumentos de la teoría crítica, aunque tampoco en este caso se pueda atribuir al conocimiento de la literatura europea.

Compartiendo algunos principios, pero con un acento diferenciado, también ha surgido la escuela de seguridad del Tercer Mundo. Coinciden en sus críticas a las teorías realista y liberal. Esta corriente profundiza sus reparos respecto de la lógica de la Guerra Fría y el impacto que tuvo en las naciones en desarrollo. Amitav Acharya señala que el realismo promueve un orden que es

11 «Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características sub-regionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe». Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del cds de la Unasur-Declaración de Santiago de Chile. 9 y 10 de marzo de 2009, Santiago de Chile, Chile, <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/declaracion-santiago-chile-mar09.html>>.

12 El Protocolo de Ushuaia, firmado el 24 de julio de 1998 en la ciudad argentina de Ushuaia, por los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y dos Estados asociados (Bolivia y Chile) reafirma el compromiso democrático entre los Estados firmantes, estableciendo la «Cláusula Democrática» que determina la exclusión del bloque del país donde se quiebre el orden democrático, incluso aplicar sanciones comerciales o el cierre de fronteras. La declaración de Potrero de los Funes, efectuada en la Cumbre de julio de 1996 del Mercosur, en la provincia de San Luis, se establece también el respeto a los principios democráticos y la plena vigencia de las instituciones democráticas como un elemento esencial de la organización y plantea la creación de un mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

13 En la Escuela podrán cursar estudios militares y oficiales de Cuba, Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Honduras, Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas.

14 PAULLIER, J. (2011). «¿Qué busca la academia militar del ALBA?». *BBC Mundo*, Caracas, 15 de junio. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/06/110614_alba_escuela_defensa_militar_jp.shtml> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

15 TÉLAM (2011). «Escuela de defensa del alba para fortalecer América Latina». Disponible en: <<https://es-us.noticias.yahoo.com/escuela-defensa-alba-fortalecer-america-latina-051601510.html>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

compatible con el espíritu de la era de la Guerra Fría pero que desconoce las realidades del Tercer Mundo, que ha sido el escenario de la escalada y la prolongación de ese conflicto entre potencias. Según Acharya, la escasez de recursos, la superpoblación, el subdesarrollo y la degradación ambiental están en el centro de la inseguridad en el Tercer Mundo (Acharya, 1997: 304-306). Genera más inseguridad que una mujer de una tribu del Tercer Mundo acceda a alimentos y agua para sus hijos que el papel que cumplan las fuerzas armadas. En línea coincidente, Caroline Thomas criticaba la visión autocentrada de los estudios de seguridad como una de las mayores causas de inseguridad en el Tercer Mundo. Thomas enfatizaba las diferentes visiones del mundo de Occidente y del Tercer Mundo (Thomas, 1987: 4), en donde se debían incluir temas económicos, políticos y ambientales en sus agendas de seguridad. Kalevi J. Holsti, refiriéndose a los Estados del Tercer Mundo, agregaba:

Sus problemas esenciales analíticos y políticos están en contraste con el enfoque clásico de la teoría de las relaciones internacionales de las guerras interestatales, y están relacionados con la cohesión comunitaria, la integridad del Estado y el desarrollo económico, social y político (1998: 107).

Los estudios feministas de seguridad, cuya máxima exponente fue Ann Tickner (2004), se vinculaban con esa visión crítica respecto de los estudios tradicionales de seguridad. Esta corriente recibió numerosos reparos, especialmente por considerar que la creación de una categoría especial de género, no integra a las mujeres en los problemas generales de seguridad (Dalby, 1997: 6-9). No obstante, fue útil para denunciar numerosos abusos de *peacekeepers* en operaciones de las Naciones Unidas. En parte, fue un impulso para que las Naciones Unidas aprobaran la Resolución 1325 de 2001, que refleja el impacto devastador de las guerras en las mujeres y sus familias y la lucha femenina por la paz. Esta escuela tuvo amplia repercusión en África, donde lograron instalarse como activistas ante la violencia. En América Latina tuvieron menor repercusión ya que muchas de las banderas levantadas por los estudios feministas estaban cubiertas por los grupos defensores de los derechos humanos.

En la región, esta mirada tercermundista tuvo sus seguidores pero en relación con el desarrollo económico y no con el campo de la seguridad (Cardoso y Faletto, 1997; García, 2006). Arlene Tickner explicaba: «... la fusión de los conceptos de la teoría de la dependencia, el realismo y la interdependencia constituye un modelo latinoamericano híbrido que se convirtió en fundamental para el análisis de las cuestiones globales en muchos países de la región» (2003: 331). La debilidad académica en investigaciones de seguridad se debe a que los países de América Latina no integran la agenda global. En palabras de Barry Buzan: «... estos Estados débiles están amenazados por su inhabilidad tanto para desligarse de, como acordar con un sistema internacional diseñado y manejado por la vanguardia de los Estados» (1995: 201). En todo caso, la respuesta más común de la región ha sido defender férreamente la noción de soberanía y no injerencia en asuntos internos, principio que prácticamente no se ha modificado.

Una derivación de este enfoque está presente en las ideas de cooperación regional. El multilateralismo genera una protección y defensa de los intereses nacionales que sería más difícil de imponer desde las capacidades de un solo Estado. Se encuentran, tanto en los discursos de la Unasur como en ALBA, reiteradas referencias a la imposición de poder desde las potencias: «El ALBA se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio» (Declaración de principios del ALBA, 2006). También son comunes las expresiones referidas a que la unidad de la región genera fuerza y más poder, en un contexto desfavorable para los países en desarrollo. En palabras de Evo Morales: «Cuando hay amenazas de intervención, es importante para cualquier pueblo, Estado o nación, primero esté la dignidad y la soberanía, y eso les obliga

a unirse».¹⁶ Es la reafirmación de los Estados débiles ante un supuesto interés imperial de las potencias. Además, es un signo de una relativa atenuación del concepto soberanía, tan presente en los antecedentes realistas de la región.

Seguridad humana

En relación con los criterios anteriores, emerge otra corriente propuesta por Canadá: el concepto de seguridad humana. La noción surgió del informe de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, o UNDP, por sus siglas en inglés), que trataba de centrar los problemas en los países en desarrollo en la seguridad del individuo y no solo en la seguridad estatal. La preocupación de Mahbub ul Haq era que la asistencia ofrecida en países en conflicto generalmente no atendía a los sufrimientos y las penurias de los sectores más débiles de la sociedad. En el *UNDP Human Development Report* propagó estas ideas acerca del desarrollo humano y el empoderamiento de las mujeres. El ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy lo convirtió en el eje de su política de cooperación internacional y promovió su aceptación en otros países (2001: 19-23). La iniciativa canadiense resalta la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones y de crear las condiciones para su desarrollo, atendiendo no solo a la defensa por medio del instrumento militar, sino sumando además otras vulnerabilidades que afectan a los individuos de un Estado.¹⁷

El primer principio del enfoque de seguridad humana tiende a asegurar el respeto a los derechos humanos. «Es el concepto clave y el más diferente radicalmente, de lo militar, del uso clásico de la fuerza militar... Para los militares significa que el primer objetivo es proteger a los civiles en vez de derrotar a un adversario» (Kaldor y otros, 2007: 283). El informe de 1994 especifica su visión sobre la paz:

La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera (PNUD, 1994: 3).

La seguridad humana surge respecto a un cambio que se percibe luego del fin de la Guerra Fría, como documenta Mary Kaldor, donde la guerra se fragmenta e informaliza, y se acentúa el carácter doméstico de los conflictos armados (2001: 135).

Nuevamente, a pesar de las honestas motivaciones para dar un contenido más humano, más societal a los problemas de desarrollo, la seguridad humana fue entendida en la región como una tarea de las fuerzas armadas, y se tendió a securitizar los asuntos de bienestar social básico, generando los efectos contrarios a sus preocupaciones iniciales.

Por cierto, no todas han sido consecuencias negativas. Se reconoce que, gracias a la transferencia de las preocupaciones de la seguridad hacia las relaciones sociales, se admitió que nuevos actores no estatales influenciaran las cuestiones internacionales. Ello se refleja sustancialmente con el papel de las ONG en la vida mundial. Estas entidades, cuyos objetivos tienden al bien común, incorporan al individuo en el juego internacional, tratando de superar los déficits democráticos de las sociedades en desarrollo (Keck y Sikkink, 1998: 1-37; Held, 1997; Kaldor, 2001; Florini y Simmons, 1998). Las redes y coaliciones, los movimientos sociales y las comunidades epistémicas impulsan una agenda afín a sus intereses en una escala global, difunden principios democráticos

16 «Evo pide a los libios unirse ante las “potencias” que buscan su petróleo», *Opinión*, Cochabamba, Bolivia, 10 de marzo de 2011. Disponible en: <<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0310/noticias.php?id=4400>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

17 Para impulsar esta agenda, la ONU creó la Commission on Human Security en enero de 2001.

y fortalecen —en función de la credibilidad que alcancen— la expectativa de una gobernanza mundial (Karns y Mingst, 2004: 213-224). No se puede concebir el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) sin reconocer el papel de las ONG latinoamericanas en divulgar y concientizar a los delegados que en el marco de las Naciones Unidas promovieron el tratado.

Asimismo, desde los reinicios democráticos se fue conformando una incipiente comunidad epistémica de profesionales que, siguiendo a Charles-Philippe David podríamos llamar *los securitarios* (David, 2008: 57). Ella se ha ocupado de difundir y analizar las cuestiones de seguridad nacional y regional desde una perspectiva no militar, y en muchas ocasiones se convirtió en una voz crítica al denunciar ante las autoridades las consecuencias de securitizar la agenda social.

El primer país latinoamericano que adhirió a los preceptos del PNUD fue Chile. Los gobiernos de Canadá y Noruega firmaron la Declaración de Lyso en 1998 sobre la seguridad humana. Un año después invitan a Austria, Chile, Eslovenia, Grecia, Holanda, Irlanda, Jordania, Noruega, Suiza, Sudáfrica, Tailandia y Mali, a establecer una asociación informal destinada a promover la seguridad humana. Para llevar a cabo este compromiso, la cancillería chilena creó la Unidad de Promoción de la Seguridad Humana, con foco en la seguridad y no en el desarrollo:

El concepto de «seguridad humana» se preocupa particularmente de la seguridad de las personas, incluyendo las amenazas a la integridad personal derivadas de los conflictos armados internos, los actos de los agentes del Estado y en general aquellas conectadas con la violencia social cotidiana, la disponibilidad de armas pequeñas y ligeras y el crimen organizado.¹⁸

Gracias a su compromiso, Chile asumió la presidencia anual de la «Red de Seguridad Humana» de las Naciones Unidas, para el período 2013-2014. No obstante, el Ministerio de Defensa de Chile no incorpora estos criterios en su doctrina.

Otros países han adoptado los principios de la seguridad humana, tal como se informa en la memoria «Desarrollo y Promoción del Concepto de Seguridad Humana en América Latina» (2011). En Perú, ante desastres naturales, se impulsó entre las poblaciones indígenas entre Cusco y Puno la libertad para vivir sin miedo, la libertad para vivir sin miseria y la libertad para vivir con dignidad. El Salvador desarrolló un programa para el fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate. Colombia también desarrolló programas enfocados en la seguridad humana en Soacha.

La aceptación por parte de varias naciones del hemisferio de esta propuesta queda vinculada a los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, en los cuales hay un mayor componente de desarrollo y son menores las respuestas militares. Así se comprueba en el informe del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana:

Si bien la seguridad nacional sigue siendo un elemento indispensable para la paz y la estabilidad, la complejidad y la interrelación de las antiguas y las nuevas amenazas —desde la pobreza crónica y persistente hasta los conflictos violentos, el cambio climático, la trata de las personas, las pandemias y las crisis económicas y financieras— revelan nuestra vulnerabilidad común frente a un creciente riesgo de amenazas de amplia difusión e intersectoriales. Debido a que tales riesgos se pueden propagar rápidamente en los países y a través de ellos y desembocar en una crisis de más difícil resolución, la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estruc-

18 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (s/f). *Unidad de Promoción de la Seguridad Humana*. Disponible en: <<http://www.minrel.gov.cl/unidad-de-promocion-de-la-seguridad-humana/minrel/2008-08-29/155448.html>> [Consultado el 23 de noviembre de 2017].

tura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos, de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención.¹⁹

Esta corriente responde a una iniciativa política y no teórica. No alcanzó el mismo grado de difusión y debates que han tenido los estudios señalados anteriormente. Sin embargo, ha logrado un impacto en los gobiernos de la región.

Comentarios finales: América Latina definiendo su inserción

En los últimos 15 años un tema central de los debates internacionales refiere a la distribución mundial de poder. Pasados más de veinte años del fin de la confrontación entre el bloque occidental y soviético, la discusión se encaminó a elucidar si hay una hiperpotencia o si, por el contrario, el mundo se ha convertido en un escenario multipolar. Las diferencias entre especialistas y nacionalidades derivan en una relativa perplejidad e imprecisión acerca de quienes definen la agenda global. Coexisten miradas que confían en el dominio de bloques junto con quienes auguran un cambio radical en el eje de poder. Se suceden perspectivas que avalan el poder blando mientras otros retornan al más puro realismo y el armamentismo. Van en paralelo quienes argumentan que los Estados han perdido potestades frente a las normativas globales y regionales y quienes predicán que nada ha cambiado en el sistema internacional regido por las naciones. Se pondera el poder de las asociaciones civiles para influenciar las agendas y también se celebra el desarrollo de nuevas tecnologías sofisticadas para destruir objetivos específicos. Avanza la democracia en el mundo y avanza el accionar de un fundamentalismo islámico particularista y radicalizado. Se enaltece el poder de la información y las comunicaciones y también se exagera el nacionalismo.

Ante estos escenarios inciertos, para América Latina explicitar una visión estratégica de largo plazo resulta más urgente. La región tiene concepciones estratégicas heterogéneas. Estamos ante un escenario más pacífico, dado que las fuerzas armadas, en general, ya no desafían a la ciudadanía y participan de acuerdos regionales de defensa. El instrumento militar ya no es central en la toma de decisiones políticas. Pero los gobiernos no hicieron mucho para crear un pensamiento sobre la seguridad internacional.

Entre las varias razones que explican la limitada relevancia de la seguridad en las naciones latinoamericanas, hay dos justificaciones que logran un mayor nivel explicativo. Primero, suele decirse que los países de la región han tenido un papel secundario ante los grandes conflictos mundiales. Dado que la seguridad internacional no era un asunto vital, los países no contaban con recursos propios para pensar su propia estrategia nacional (Mares, 2001; Kacowicz, 1998; Domínguez, 1998). Jorge I. Domínguez apuntaba que el aislamiento de América Latina respecto del sistema internacional funcionaba como un condicionante de la peculiaridad de la región, en donde predomina una visión de corto plazo y una inconsistencia de las políticas exteriores (Domínguez, 2003: 22 y 41-42). Arlene Tickner señalaba que si bien los problemas internacionales se originan sobre todo en lo que se llama el Tercer Mundo, o sea la periferia, los principales debates sobre anarquía, soberanía, el poder y el Estado, los discursos académicos predominantes, excluyen al Tercer Mundo (Tickner, 2002: xii). El retraso de las naciones latinoamericanas en formar parte de la agenda global se debe tanto a la marginalidad de varias de ellas para los centros de poder como al carácter convulsionado de sus agendas internas. Las categorías analíticas de los países desarrollados no se corresponden con las realidades del sur (Ayoob, 1998: 31-54). «Tales acrobacias semánticas tienden a imponer el modelo de las políticas occidentales contemporáneas

19 FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA (2015). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: ONU, p. 3. Disponible en: http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf [Consultado el 23 de noviembre de 2017].

—de Estados nacionales que han resuelto en gran medida su problema de legitimidad...— que están muy alejadas de las realidades del Tercer Mundo» (Ayoob, 1997: 127).

También influyó en esa baja prioridad del tema la ausencia de control civil democrático de las fuerzas armadas. La defensa quedaba siempre en manos militares. A pesar de que las instituciones militares diseñaban hipótesis de conflicto, generalmente con alguno de los países vecinos, sus actividades se concentraban en la política interna, el seguimiento a militantes políticos y el ejercicio directo del poder.

Finalmente, a pesar de la vocación pacífica de la región y de la voluntad de los gobiernos de construir un marco regional seguro, América Latina tiene los índices de violencia más altos del mundo, encabezados por Colombia (147 entre 163), segundo Venezuela (143) y tercero México (140), según el *Global Peace Index Records, Less Peaceful and More Unequal World*.²⁰ Según el informe anual del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal,²¹ 17 ciudades latinoamericanas figuran entre las veinte más violentas del mundo. La primera es Caracas, seguida por San Pedro Sula en Honduras y San Salvador. Entre esas veinte figuran cinco de Venezuela, cinco de Brasil, dos de Honduras, dos de Colombia, dos de México y una de El Salvador. En el *Fragile States Index* de 2015, Haití figura como de máxima alerta en el puesto 11. Los siguientes países latinoamericanos son Colombia (61) y Guatemala (64).²² Al mismo tiempo —paradójicamente— América Latina tiene los índices más bajos de conflictos armados entre Estados. Ello no supone que no hay tensiones vecinales. De 2001 a la fecha, Latinoamérica ha presentado 13 disputas ante la Corte, casi el doble que el continente que lo sigue, Europa, con siete demandas presentadas, según el reporte de la consultora global Oxford Analytica. En tercer lugar, se ubica África, con tres litigios.²³ Algunos análisis atribuyen esa recurrencia a la Corte Internacional de La Haya a la ineficacia de la diplomacia tradicional y de organizaciones regionales como la OEA y la Unasur. Otros sugieren que es la expresión de la carencia de poder real de los países de la región.

Sea cual sea el escenario, no puede obviarse que los gobiernos latinoamericanos desestiman la riqueza de aportes que la academia puede brindar para diseñar la seguridad nacional e internacional. A lo largo de este texto se presentaron las corrientes actuales de pensamiento en seguridad y cómo ellas han influenciado algunas decisiones en la región. Sin embargo, en casi todas las ocasiones son interpretaciones posteriores a los hechos. En democracia y con el avance de los procesos de integración, las viejas hipótesis de conflicto prácticamente han desaparecido. Pero los gobiernos de América Latina no estructuran sus sistemas de defensa en función de un paradigma conceptual diferente. Pese a un apreciable avance en la conducción civil de las fuerzas armadas, no han creado una carrera burocrática de civiles expertos en asuntos de defensa y seguridad internacional. La academia cuenta en muy raras ocasiones con estudios de posgrado en estos temas. La comunidad sigue alejada de estas cuestiones. Así, la combinación política más utilizada suele ser la improvisación y la prescindencia.

20 *Global Peace Index Records* (2016). Disponible en: <<http://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2016>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

21 CCSPJP [CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL A. C.] (2015). *Caracas, Venezuela, es la ciudad más violenta del mundo*. Disponible en: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/230-caracas-venezuela-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

22 THE FUND FOR PEACE (2015). *The Fragile States Index*. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/>> Consultado el 14 de noviembre de 2017].

23 HOLA CHAMY, C. (2014). «América Latina, la región con más disputas en La Haya». *BBC Mundo*, 15 de abril.

Bibliografía y fuentes

Fuentes

- BLACKWELL, A. (2013). «Sobre la Implementación de la Resolución AG/RES. 2735 (XLI-O/12): Promoción de la seguridad hemisférica: Un enfoque multidimensional», intervención en la *IV MISPA*. Medellín: 21-22 noviembre. Disponible en: <https://www.oas.org/dsp/documents/MISPAIV/speeches/MISPA_IV_SMS-AdamBlackwell_Nov21-2013.pdf> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- CCSPJP [CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL A. C.] (2015). *Caracas, Venezuela, es la ciudad más violenta del mundo*. Disponible en: <<http://ceed.unasurg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/DEF-RRNN.pdf>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- Declaración de principios del ALBA*. Disponible en: <<http://www.alternativabolivariana.org>>.
- «Evo pide a los libios unirse ante las “potencias” que buscan su petróleo», *Opinión*, Cochabamba, Bolivia, 10 de marzo de 2011. Disponible en: <<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0310/noticias.php?id=4400>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA (2015). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: ONU. Disponible en: <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/unthfs_booklet_-_spanish.pdf> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- FORTI, A. (2014). *La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional*. Disponible en: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/DEF-RRNN-ALFREDO-FORTI.pdf>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2011). *Taller de seguridad humana en América Latina: Memoria*. Disponible en: <<https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1563/taller-memoria-2011.pdf>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- Global Peace Index Records* (2016). Disponible en: <<http://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2016>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- HOLA CHAMY, C. (2014). «América Latina, la región con más disputas en La Haya». *BBC Mundo*, 15 de abril.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (s/f). *Unidad de Promoción de la Seguridad Humana*. Disponible en: <<http://www.minrel.gov.cl/unidad-de-promocion-de-la-seguridad-humana/minrel/2008-08-29/155448.html>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- OTÁLVORA, E. C. (2007). «¿Van Venezuela y Colombia hacia una guerra?», 29 de julio 2007. *Noticias 24*. Disponible en: <<http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/6653/%C2%BFvan-venezuela-y-colombia-hacia-una-guerra/>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2002). *Draft Declaration of the Special Conference on Security*, CP/CSH-558/03 rev. 3, Disponible en: <<http://www.oas.org>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- PAULLIER, J. (2011). «¿Qué busca la academia militar del ALBA?». *BBC Mundo*, Caracas, 15 de junio. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/06/110614_alba_escuela_defensa_militar_jp.shtml> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- RADIO MUNDIAL (2014). «Alí Rodríguez Araque inauguró en Argentina conferencia La Defensa y los Recursos Naturales». Disponible en: <<http://www.radiomundial.com.ve/node/492>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- TÉLAM (2011). «Escuela de defensa del alba para fortalecer América Latina». Disponible en: <<https://es-us.noticias.yahoo.com/escuela-defensa-alba-fortalecer-america-latina-051601510.html>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- TELESUR (2015). «Venezuela infiltrada por paramilitares colombianos», 26 de agosto. Disponible en: <<http://www.telesurtv.net/telesuragenda/Venezuela-infiltrada-por-paramilitares-colombianos-20150826-1326.html>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- THE FUND FOR PEACE (2015). *The Fragile States Index*. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].

Bibliografía

- ACHARYA, A. (1997). «The Periphery as the Core: The Third World and Security Studies», en KRAUSE, K. y WILLIAMS, M. (eds.). *Critical Security Studies*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- AGNEW, J. (2005). *Geopolítica: una revisión de la política mundial*. Madrid: Trama.

- AXWORTHY, L. L. (2001). «Human Security and Global Governance: Putting People First». *Global Governance*, vol. 7, n.º 1, pp. 19-23. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27800284?seq=1#page_scan_tab_contents> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- AYOUB, M. (1997). «Defining Security: A Subaltern Realist Perspective», en KRAUSE, K. y WILLIAMS, M. (eds.). *Critical Security Studies*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- (1998). «Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World», en NEUMAN, S. G. (eds.). *International Relations Theory and the Third World*, Nueva York: St. Martin's Press.
- BAYLIS, J.; WIRTZ, J. y GRAY, C. S. (2013). *Strategy in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press.
- BEAUFRE, A. (1965). *Introduction to Strategy*. Nueva York: Praeger.
- BOOTH, K. (2005). «Beyond Critical Security Studies», en BOOTH, K. (ed.). *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner.
- BRODIE, B. (1959). *Strategy in the Missile Age*. R.-335. Princeton: The Rand Corporation.
- BRZEZINSKI, Z. (2013). *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. Nueva York: Basic Books.
- BUZAN, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Birmingham: Harvester Wheatsheaf.
- (1995). «Security, the State, the «New World Order», and Beyond», en LIPSCHUTZ, R. D. (ed.). *On Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1997). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- CHILD, J. (1985). *Geopolitics and Conflict in South America*. Nueva York: Praeger.
- CHILLIER, G. y FREEMAN, L. (2005). «El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia», en *Informe Especial de WOLA*, julio, p. 1. Disponible en: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- CLAUSEWITZ, C. VON (2004). *De la Guerra*. Buenos Aires: Agebe.
- COLLINS, R. y WALLER, D. (2000). «Predictions of Geopolitical Theory and The Modern World-System», en DERLUGUIAN, G. y GREER, S. (eds.). *Questioning Geopolitics. Political Projects in a Changing World-System*. Westport y Londres: Praeger.
- DALBY, S. (1997). «Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse», en KRAUSE, K. y WILLIAMS, M. (eds.). *Critical Security Studies*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- DAVID, CH.-PH. (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria.
- DERLUGUIAN, G. y SCOTT, G. (eds.) (2000). *Questioning Geopolitics. Political Projects in a Changing World-System*. Westport y Londres: Praeger.
- DIAMINT, R. (2015). «¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa». *Relaciones Internacionales*, n.º 30, octubre, pp. 51-71.
- DOMÍNGUEZ, J. I. (1998). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (2003). «Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe», en DOMÍNGUEZ, J. I. (comp.). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- FLORINI, A. y SIMMONS, P. (1998). *The New Security Thinking: A Review of the North American Literature*. Nueva York: Rockefeller Brothers Fund.
- GARCÍA, L. A. (2006). *La estructura del atraso en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- GRAY, C. S. (1999). *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- HELD, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós.
- HOLSTI, K. (1998). «International Relations Theory and Domestic War in the Third World. The Limits of Relevance», en NEUMAN, S. G. (ed.). *International Relations Theory and the Third World*. Nueva York: St. Martin's Press.
- HUNTER, J. M. (1983). *Perspective on Ratzel's Political Geography*. Lanham: University Press of America.
- KACOWICZ, A. M. (1998). *Zones of Peace in the Third World. South America and West Africa in Comparative Perspective*. Nueva York: Suny Series in Global Politics.
- KALDOR, M. (2001). *Las nuevas guerras: Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.
- MARTIN, M. y SELCHOW, S. (2007). «Human security: a new strategic narrative for Europe». *International Affairs*, vol. 83, n.º 2, pp. 273-288.
- KARNS, M. y MINGST, K. A. (2004). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder y Londres: Lynne Rienner.

- KECK, M. E. y SIKKINK, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- KELLY, PH. y PÉREZ, L. (2007). «Una revisión de la geopolítica crítica». *Revista Argentina Global*. Buenos Aires, Argentina, octubre.
- KLARE, M. (2001). «The New Geography of Conflict». *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- (2008). «La nueva geopolítica de la energía». *The Nation*, 1.º de mayo. Traducido por *Sin Permiso*. Disponible en: <<http://www.sinpermiso.info/textos/la-nueva-geopolitica-de-la-energa>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- KRAUSE, K. y WILLIAMS, M. (1997). «Preface: Toward critical security studies», en KRAUSE, K. y WILLIAMS, M. (eds.). *Critical Security Studies*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- LACOSTE, Y. (1990). *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Anagrama.
- LIDDELL HART, B. H. (1991). *Strategy*. Nueva York: Meridian/Plume.
- LUTTWAK, E. (1987). *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press
- (1990). «From Geopolitics to Geo-Economics». *The National Interest*, verano, pp. 17-23.
- LYNN-JONES, S. (1999). «Realism and Security Studies», en SNYDER, C. (ed.). *Contemporary Security and Strategy*. Gran Bretaña: Macmillian Press.
- MAHAN, A. T. (1987). *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Boston: Dover Publications.
- MARES, D. (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. Columbia University Press.
- MEARSHEIMER, J. (1994-1995). «The False Promise of International Institutions». *International Security*, vol. 19, n.º 3, invierno.
- (2001). «The Future of the American Pacifier». *Foreign Affairs*, vol. 80 n.º 5.
- NEUMAN, S. (ed.) (1998). *International Relations Theory and the Third World*. Nueva York: St. Martin's Press.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. Nueva York: Oxford University Press.
- SMITH, S. (2000). «The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years», en CROFT, S. y TERRIFF, T. (eds.). *Critical Reflection on Security and Change*. Londres: Frank Cass.
- SNYDER, C. (1999). «Contemporary Security and Strategy», en SNYDER, C. (ed.). *Contemporary Security and Strategy*. Basingstoke: Macmillian Press.
- SUN TZU (1984). *El arte de la guerra. Estrategia militar en la China clásica*. Barcelona: Mitre.
- TAYLOR, P. y FLINT, C. (2002). *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y localidad*. Madrid: Trama.
- THOMAS, C. (1987). *In Search of Security: The Third World in International Relations*. Brighton: Harvest Wheatsheaf.
- TICKNER, A. (2002). *Los Estudios Internacionales en América Latina ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Alfaomega-Universidad de los Andes.
- (2003). «Hearing Latin American Voices in International Relations Studies». *International Studies Perspectives*, vol. 4 (4), pp. 325-350, noviembre.
- TICKNER, J. A. (2004). «Feminist Responses to International Security Studies». *Peace Review*, n.º 16, n.º 1, pp. 43-48. Disponible en: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1040265042000210148>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- TUCHMAN MATHEWS, J. (1989). «Redefining Security». *Foreign Affairs*, vol. 68, n.º 2.
- TUCÍDIDES (1996). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- ULLMAN, R. (1983). «Redefining Security». *International Security*, vol. 8, n.º 1.
- WÆVER, O. (1993). *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. Nueva York y Londres: Palgrave Macmillan.
- (1995). «Securitization and Desecuritization», en LIPSCHUTZ, R. (ed.). *On Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- (2004). «Aberystwyth, Paris, Copenhagen New “Schools” in Security Theory and their Origins between Core and Periphery», trabajo presentado a la *Annual Meeting of the International Studies Association*. Montreal, 17 al 20 de marzo.
- WALT, S. (1991). «The Renaissance of security Studies». *International Studies Quarterly*, vol. 35, n.º 2, pp. 211-239. Disponible en: <<http://www.jstor.org/stable/2600471?origin=jstor-pdf>> [Consultado el 14 de noviembre de 2017].
- WYN JONES, R. (2005a). «On emancipation: Necessity, capacity, and concrete utopias», en BOOTH, K. (ed.). *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynn Rienner.
- (2005b). «“Message in a bottle”? Theory and praxis in critical security studies». *Contemporary Security Policy*, vol. 16, n.º 3, diciembre, pp. 299-319. doi: 10.1080/13523269508404119.