

## Capítulo 1

# El concepto de seguridad en América Latina hasta la segunda década del siglo XXI\*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.01>

**Alejandra Cerón Rincón**

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

**Resumen:** Las condiciones sociales, políticas y económicas de América Latina han estado constreñidas por los fenómenos asociados a la violencia, situación que influye directamente en el debilitamiento de la institucionalidad y estabilidad de los Estados de la región. Durante el siglo XXI, se ha profundizado en una distinción conceptual entre la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana y, consecuentemente, se han formulado las políticas y los mecanismos de control institucional para tratar de manera diferente cada una de ellas. No obstante, la globalización ha impuesto nuevas lógicas a los comportamientos sociales, incluso aquellos asociados a la violencia y la criminalidad, haciendo cada vez más complejo delimitar los problemas sociales en las categorías de seguridad ciudadana y seguridad estatal. El presente capítulo analiza cómo se define en términos políticos el problema de la seguridad en la región.

**Palabras clave:** América Latina; enfoques; políticas públicas; seguridad; siglo XXI.

---

\* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

### Alejandra Cerón Rincón

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia; magíster en Gestión de Organizaciones, UQAC de Canadá, y socióloga, Universidad Nacional de Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5642-7949>.  
Contacto: [luz.ceron@esdeg.edu.co](mailto:luz.ceron@esdeg.edu.co)

**Citación APA:** Cerón Rincón, A. (2022). El concepto de seguridad en América Latina hasta la segunda década del siglo XXI. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 13-35). Sello Editorial ESDEG.  
<https://doi.org/10.25062/9786287602045.01>

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI**

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

### **Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura**

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



## Introducción

Durante el siglo XX y lo que va del XXI, los cambios en las condiciones sociales y económicas a nivel mundial han impactado directamente la manera como se concibe la seguridad nacional. Durante las dos guerras mundiales del siglo XX, se construyó un pensamiento político que delimitaba los problemas de seguridad al ámbito casi exclusivo de la intervención militar, resultando en la interpretación clásica del dilema de la seguridad que hace la disciplina de las relaciones internacionales (Terradas, 2019) y que se relacionaba directamente con la preservación del Estado y su territorio y, por lo tanto, "el planeamiento estratégico facilitaba las instrucciones políticas y la obtención de los recursos para el uso de la fuerza relacionados con la defensa nacional" (Arteaga & Fojón, 2007, p. 20).

No obstante, el dilema de la seguridad desde una perspectiva contemporánea debe incluir otros componentes, más acordes a una realidad internacional construida en el contexto de la redes de interacción del multilateralismo y la cooperación. Así, sobresale el esfuerzo de coordinación entre actores y estamentos, a nivel regional e internacional, que se referencian con los temas de la seguridad. Las fuerzas militares y policiales, las instituciones judiciales y de inteligencia que concurren en el debate de la seguridad reconocen desafíos criminales comunes, como el crimen organizado, el tráfico ilícito, el lavado de dinero y el terrorismo internacional, pero pueden diferenciar las interpretaciones y objetivos en el discurso de la seguridad de cada uno de ellos.

Desde la visión clásica del dilema de seguridad, de igual forma, en el mundo político contemporáneo ha prevalecido buena parte de las preocupaciones clásicas para la seguridad que fueron reconocidas en el contexto de las guerras de siglo XX, como el ascenso de la carrera armamentista y el desarrollo de armas nucleares de destrucción masiva.

Según Murdock (2008), a pesar de las duras lecciones dejadas por los bombardeos que marcaron el fin de la Segunda Guerra Mundial y los años de la Guerra Fría, el mundo está lejos de percibir un descenso en el comportamiento de la violencia por el uso nuclear, ya que las cifras del uso de este tipo de armas y las actividades relacionadas cada vez aumentan, con la temible sospecha de generar situaciones incontrolables.

Así las cosas, el contexto internacional experimenta un regreso a épocas similares al periodo previo a la Segunda Guerra Mundial con una nueva distribución de los centros de poder y, por lo tanto, la modificación de los elementos del orden mundial (Fojón, 2019, p. 3). Así, las transformaciones en el contexto de la seguridad han generado nuevas alianzas y la emergencia de centros con características comunes para grupos de países con condiciones geopolíticas, económicas y estructurales similares, superando viejos referentes de la estabilidad y la pacificación a nivel internacional.

Ante este panorama, establecer un concepto de *seguridad* que oriente la construcción de la política pública implica una reflexión respecto de la cuestión objeto de las políticas del Estado y que, por lo tanto, debe planearse en el tiempo con criterios fijos para su delimitación, implementación y evaluación: "La Seguridad Nacional es objeto de una Política de Estado, que requiere la planificación y definición de principios y líneas de actuación permanentes, capaces de dar respuestas integrales a los desafíos actuales" (Gobierno de España, 2013, p. 8).

En la misma dirección, construir el concepto de *orden mundial* en relación a la seguridad resulta también problemático, ya que, como lo menciona Itoh (1992), las definiciones sobre este no duran mucho: la historia avanza tan rápido que pueden tornarse ideas obsoletas. No obstante, una definición acertada delimita el orden mundial al concierto de interacciones que surgen entre las potencias dominantes por el control del contexto internacional. Palacios (2011) reconoce que estas relaciones entre Estados poderosos se regirán en un contexto de leyes e instituciones:

hace referencia a un arreglo pactado explícita o tácitamente entre las potencias dominantes, generalmente después de una conflagración mayor, acerca del papel que cada una de ellas ha de desempeñar y los principios, leyes e instituciones que habrán de gobernar las relaciones entre todos los actores en la escena global durante un periodo determinado. Los términos de dicho pacto son definidos de acuerdo con el equilibrio que se haya establecido entre esas potencias al término de la conflagración en cuestión, en consonancia con el

poderío militar, tecnológico y económico que cada una haya alcanzado, equilibrio que es plasmado luego en una división geopolítica dada de la superficie terrestre del planeta. El pacto original se traduce luego en un entramado de normas y convenciones que permiten a los distintos actores llevar una convivencia en lo esencial civilizada y pacífica durante dicho periodo. (Palacios, 2011, p. 18)

En consecuencia, como lo explica Kagan (2008), a pesar de los nuevos componentes que acompañan el desempeño entre naciones, aún hoy el mundo se divide por la marcada diferencia entre las naciones que conservan y defienden las tradiciones democráticas y las que no, manteniendo regímenes autocráticos. Además, en los bloques democrático y autocrático se mantiene una marcada diferencia entre regiones de intercambios comerciales dando origen a una clasificación de países de centro, periferias y semiperiferias.

En este contexto, los planteamientos a nivel mundial respecto de las consideraciones de un ambiente seguro tienden a requerir y elaborar mayores elementos y consideraciones de legitimidad, a la par que se han presenciado constantes crisis e inestabilidades económicas, sociales y políticas que hacen mucho más hostiles las condiciones.

## Evolución de las políticas de seguridad en América Latina

En América Latina, el concepto de *seguridad* ha sido construido bajo la influencia de la estrategia implementada por los EE. UU., durante la Guerra Fría, denominada como de *contención del comunismo* (Deibel & Gaddis, 1992). La participación norteamericana en la construcción de políticas de seguridad para la región ha sido definitiva ya que planteó y promovió el aumento del control militar en los territorios, sobre todo en aquellas zonas donde podría darse ausencia de las instituciones del Estado y, por lo tanto, la posibilidad de la presencia de fuerzas insurgentes que trataran de adquirir el control de lo público.

Loeza (2013) plantea que a pesar de que no existieron registros oficiales de la participación o de la importancia que tuvieron los países latinoamericanos en la configuración de la política de seguridad preponderante en el siglo XX, estos territorios se configuraron como escenarios de confrontación de los intereses de EE. UU. y la Unión Soviética, igual a como sucedió en otras regiones del globo consideradas como *periferias políticas* y entre las que se cuentan países de África y Asia. En este contexto, América Latina terminó por

convertirse en un punto de interés geoestratégico neurálgico para Washington, ya que “la amenaza que supuestamente representaba la subversión comunista promovida desde Moscú fue un foco permanente de tensión en las relaciones interamericanas, por lo menos hasta la derrota del sandinismo en Nicaragua a fines del siglo XX” (Loaeza, 2013, p. 5-6).

Las condiciones sociales y políticas de A.L., caracterizadas por las grandes desigualdades, así como por las fracturas estructurales en los sistemas y mecanismos de representación, fueron interpretadas por el Gobierno norteamericano como síntomas del potencial espacio que podría alcanzar el comunismo, así como la justificación de un robustecimiento a los planes y programas destinados a contener estas amenazas.

El Gobierno norteamericano, aduciendo las razones anteriores, fijó como objetivo central de las relaciones entre EE. UU. y América Latina el fortalecimiento de las estrategias para la contención del comunismo, política que adoptó la denominación de *Doctrina de Seguridad Nacional* (DSN) y que fue acogida por casi todos los países de Centro y Suramérica. La década los años 1960 fue el momento más influyente de esta política que veía como una tendencia altamente negativa para los países situaciones como la Revolución cubana y la configuración de movimientos insurgentes en las zonas rurales y más pobres de los países latinoamericanos.

Los hechos mencionados fueron interpretados por el Gobierno de los EE. UU. como el síntoma principal de la amenaza del comunismo presente en todos los espacios del continente y, en consecuencia, en sus planteamientos principales, la doctrina proponía que el alcance y consolidación del control territorial militar eran los pilares para alcanzar desarrollo y bienestar social para todos en general:

La Doctrina de Seguridad Nacional es un fenómeno regional derivado de la influencia externa, pero con gran variación en sus manifestaciones particulares. A diferencia del viejo militarismo, la Doctrina de Seguridad Nacional —justificadora del nuevo militarismo— no se circunscribió a las sociedades donde se gestó. Afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aun a aquellas donde no hubo gobiernos militares. Naturalmente, las instituciones y sociedades más afectadas fueron las que crearon y aplicaron a plenitud la Doctrina de Seguridad Nacional, como es el caso de Brasil. Pero también fueron influenciadas instituciones militares que se mantuvieron subordinadas al poder civil y solo acogieron de manera fragmentada las enseñanzas de esta doctrina, como sucedió en Venezuela y Colombia”. (Leal, 2003, p. 75)

Como resultado de la implementación de esa política de seguridad en América Latina durante estos años, se reafirmó el intervencionismo norteamericano no solo en los temas derivados de la seguridad y la defensa, sino también en la configuración de la política exterior de los países afectando de manera decisiva la construcción de una pretendida autonomía política.

Otra consecuencia derivada de este contexto tiene que ver con que “el eje de las diferencias entre la izquierda y la derecha nacionales ordenó y orientó el debate público” (Loaeza, 2013, p. 8) de todos los países de la región, impidiendo así la configuración de discursos y la participación de actores políticos con interpretaciones políticas más renovadas o que constituyeran un discurso interpretativo desde otros valores políticos y sociales.

La forma como la interpretación de los temas políticos inevitablemente resultaba en una visión polarizada entre el capitalismo y el comunismo, la izquierda y la derecha, la democracia y los regímenes autoritarios bosquejó una incertidumbre muy grande respecto del futuro y un equilibrio social muy débil sobre lo que la opinión pública en general podría esperar de él.

Las grandes catástrofes enmarcadas dentro del lenguaje de la amenaza nuclear, que tuvieron su inicio con las bombas de Hiroshima y Nagasaki en 1945 y su punto más álgido con la Crisis de los Misiles en 1962, se convirtieron en factores altamente nocivos para la regularización del sistema e hicieron necesaria la construcción de nuevas posturas de interpretación frente al problema. En palabras del presidente J. F. Kennedy: “la humanidad debe poner fin a la guerra antes de que la guerra ponga fin a la humanidad”.

Respecto de los temas económicos y del planeamiento del desarrollo, también es posible observar la influencia de la política de contención del comunismo. A lo largo de los años 1950 y 1960, EE. UU. insistió en manejar el lenguaje de la cooperación con América Latina enfocado hacia el problema de la seguridad; en lo que respecta a la materia económica, en cambio, prefirió, dentro de un espíritu de liberalismo clásico, estimular las relaciones comerciales y dejar de lado las ideas de proteccionismo a las industrias y actividades de crecimiento económico dentro de la región. Esta interpretación se expresó con claridad bajo el lema *Trade not Aid*, que acompañó al presidente Eisenhower entre 1953 y 1961, y que seguiría siendo un lema recurrente durante todo el decenio.

## La seguridad en el contexto contemporáneo

Terminada la Primera Guerra Mundial, existía un gran discurso político internacional que giraba en torno del término *seguridad colectiva*. Sin embargo, los acontecimientos posteriores, comprendidos en el periodo entreguerras, mostraron el desinterés de los Estados por trabajar conjuntamente en el desarme militar y las acciones de pacificación mundial, generando dudas sobre la legitimidad de este discurso de pacificación promovido por las acciones interestatales.

Las teorías liberales proveían al debate teórico sobre el Estado en las relaciones internacionales con un ideario institucionalista e incluso funcionalista. Desde estas perspectivas, que provienen de versiones clásicas del liberalismo filosófico, el papel del Estado frente a la anarquía del sistema internacional, tiene una coincidencia con las posturas realistas en cuanto a la latencia del conflicto interestatal debido a la naturaleza soberana del Estado. No obstante, el liberalismo busca la configuración de un organismo supraestatal que regule el comportamiento de los Estados y, consecuentemente, la Sociedad de Naciones fue creada para bloquear las funciones negativas del Estado y garantizar la seguridad internacional (Hobson, 2007, p. 87).

A pesar del fracaso de la Sociedad de Naciones por pacificar los territorios en el mundo, la idea de la seguridad permaneció enmarcada en la cuestión de lo militar, limitando su ámbito de análisis, porque se generó una aproximación al entendimiento de las "situaciones de peligrosidad" controlables únicamente a través de la política estatal. En consecuencia, los políticos de cada país limitaron sus discursos sobre la seguridad a los aspectos relacionados con la identificación identitaria del nacionalismo. El legado institucionalista de mantener el orden doméstico a través de una economía política funcional a la reproducción del sistema capitalista se mantenía con suficiente resistencia; proponer en esta época un nuevo rumbo para el concepto de la seguridad no era una opción viable, tanto en la teoría como en la práctica, pues este se encontraba guiado por tradiciones institucionalizadas difíciles de cambiar.

Con el paso de los años y por los nefastos resultados de la Segunda Guerra Mundial, la lógica del pensamiento relacionado con la seguridad empezó a emplear otras dimensiones de análisis introduciendo temas económicos, políticos, sociales y ambientales. Sin embargo, aún no existe un consenso sobre qué significan estas ampliaciones del concepto, la naturaleza del término plantea grandes dificultades para construir una definición consensuada.

Respecto de este problema, Buzan elabora una recolocación de las diferentes definiciones elaboradas, con la intención de clarificar y de acotar los fines de las políticas de seguridad. Aquellas señalan las dimensiones principales relacionadas a la cuestión de la seguridad nacional en especial "la centralidad de los valores, la duración, la intensidad de las amenazas y la naturaleza política de la seguridad como objetivo de Estado. Pero también pueden provocar el perjuicio de darle al concepto una apariencia de consistencia que no se merece" (Buzan, 2008, p. 18). En efecto, la constitución conceptual de la seguridad depende de una multitud de factores que alteran su significación y su relación con el autor. La definición se establece desde un interés ideológico y desde un lugar de enunciación; la academia o el Gobierno, Europa o América Latina.

La idea contemporánea de seguridad parece ser demasiado compleja, pues es muy difícil de definir y genera debates interminables. Se requiere de "un análisis teórico para identificar los límites de su aplicación, las contradicciones en las que incurren y la importancia que puedan tener para ellos las innovaciones" (Buzan, 2008, p. 8). En las visiones contemporáneas se insiste en superar la retórica clásica enmarcada en la cuestión de la seguridad nacional, incluyendo otros ámbitos de actuación como son el ámbito internacional, así como otras condiciones del entorno global. Esta superación se sustenta en la identificación del debate epistemológico de la seguridad: la primera distinción proviene de la concepción objetiva, una distinción material del fenómeno, sea la amenaza o de las capacidades del otro; la segunda distinción es de carácter subjetivo, en principio relacionada con los lazos normativos e históricos entre actores, y luego una interpretación de los componentes objetivos; y la tercera distinción es discursiva, la cual declara la imposibilidad de entender la seguridad objetiva y subjetivamente, y consecuentemente, se entiende que la seguridad emerge discursivamente cuando se posan amenazas a la agenda política (Buzan & Hansen, 2009, p. 33-34). De esta forma, se infiere que la seguridad es un concepto primordialmente intuitivo y dependiente de objetos y eventos externos para su definición; por antonomasia, la seguridad se define en tanto afecta a los actores.

Buzan comenta que la seguridad concierne principalmente al destino de la humanidad como colectivo y después al ser humano como individuo. Por ejemplo, se puede señalar a las pandemias como hechos que pueden afectar la supervivencia del planeta si no se tienen en cuenta y se previenen a tiempo. Problemas de esta clase deben estar presentes en la agenda de seguridad de los Estados y además en el concepto mismo. Pues, así como las epidemias o

las pandemias generan afectación a los sistemas de salud de los países en los que se encuentran, a corto y largo plazo también afectan otras esferas, como su sistema económico y las interacciones sociales. De esta forma, la seguridad de la humanidad como colectivo, según la teoría de los complejos de la seguridad, se afecta por los siguientes factores:

- Militares, que se refieren a la interacción de las capacidades armadas defensivas y ofensivas.
- Políticos, traducidos en la estabilidad organizacional de los Estados, en tanto sus mecanismos de gobierno e ideologías que dan soporte a la legitimidad.
- Económicos, que relaciona la idea de los recursos y los mercados que dan lugar a la realización material de las necesidades de la población.

La seguridad de la sociedad se refiere a la sostenibilidad, dentro de condiciones aceptables de la evolución, de los patrones tradicionales de lengua, cultura y religión e identidad nacional y costumbres; la seguridad medioambiental se refiere al mantenimiento de la biosfera local y global como sistema esencial de sustento del cual dependen todas las actividades humanas. Por lo tanto, el concepto necesita una definición inclusiva, pues es indispensable para las relaciones internacionales. (Buzan, 2008, p. 20)

## Descolonización y seguridad en América Latina

Ante todos los cambios mencionados, se trató de readaptar el concepto de seguridad construido originalmente por las teorías realistas, incluyendo elementos más comprensivos del fenómeno. Entre estas propuestas resalta el aporte de Barry Buzan a la comprensión de la seguridad nacional, al enmarcar esta actividad como de interés dentro de varios sectores representativos de la sociedad aparte del militar, entre los que es posible contar el político, el económico y el ambiental.

En efecto, la Escuela de Copenhague, teniendo como base el análisis del lenguaje, problematiza el uso dado en investigación a *seguridad*, por cuanto este tiene unas acepciones de uso para el lenguaje común que muchas veces es aplicada en el campo de investigación:

El principal argumento de la teoría de la securitización es que en las relaciones internacionales un problema se convierte en un problema de seguridad no

porque algo constituya una amenaza objetiva para el Estado (u otro objeto de referencia), sino porque un actor ha definido algo como una amenaza existencial para la supervivencia de algún objeto. Al hacerlo, el actor ha reclamado el derecho a manejar el problema a través de medios extraordinarios para garantizar la supervivencia del objeto de referencia. (Diskaya, 2013, p. 2)

Esta crítica inicial permite, según los pensadores de Copenhague, un acercamiento diferente la seguridad, donde los usos sociales y su carácter referente para el individuo van a demarcar la interpretación del concepto, lo que incluye la acción social a favor de alguna interpretación determinada del mismo:

La seguridad es definida como una práctica autorreferencial, cuando una comunidad le da el estatus de seguridad a un tema que amerita esta condición. Sin embargo, el hecho de que la seguridad sea una construcción social e intersubjetiva no significa que todo se pueda securitizar fácilmente. Para asegurar con éxito un tema, un actor securitizado tiene que realizar un movimiento de securitización que tiene que ser aceptado por una audiencia objetivo. El tema puede moverse por encima de la esfera de la política normal, permitiendo que las élites rompan los procedimientos y reglas normales e implementen medidas de emergencia. Sin embargo, la Escuela de Copenhague menciona que "la seguridad debe verse como algo negativo, como una incapacidad para abordar los problemas de la política normal". Por lo tanto, la Escuela de Copenhague prefiere la desecuritización, mediante la cual las cuestiones se trasladan fuera de la esfera de la excepcionalidad a la esfera pública ordinaria. (Diskaya, 2013, p. 2)

Buzan tiene una marcada influencia del pensamiento de K. Waltz en lo relativo a la comprensión de la seguridad; desde esta dimensión no puede perderse de vista el hecho de que existe una orientación del realismo en las discusiones planteadas por el pensador. Él mismo declaró que "seguridad es el concepto central de los estudios estratégicos casi de la misma forma que el poder es central en la política y la riqueza, en la economía" (Buzan, 1981, p. 158).

A partir de la reflexión que planteó Buzan, diversos autores han aportado ideas concordantes con un escenario más interpretativo y ajustado a las realidades sociales sobre la definición de seguridad. Dentro de estos aportes, Marco Cepik (2001) sostiene: "seguridad es una condición relativa de protección en la cual se es capaz de neutralizar amenazas identificables contra la existencia de alguien o de alguna cosa", lo que plantea un ámbito de interpretación en vez de una concepción sistémica de la cuestión.

Sobre este replanteamiento de seguridad, Buzan enfatiza en el hecho de que esta realidad no solo es aplicable al escenario militar, sino que también puede ser puesta en práctica para el análisis de los problemas medioambientales, económicos y sociales, esto porque, como lo define Bárcena (2001), la seguridad es un término de carácter subjetivo pues se proyecta como un estado ideal donde no existen amenazas y está presente la sensación de sentirse a salvo.

Según Buzan (1987), los estudios estratégicos deben enfocarse en los militares, el análisis del uso de la fuerza dentro y fuera de las naciones, las relaciones entre los objetivos políticos de la nación y su expresión en el poderío militar, así como el control de la producción y el uso de las armas nucleares y todos los temas relacionados con la implementación de desarrollos tecnológicos.

El resultado de este cambio en seguridad implica un detrimento respecto de la priorización de la guerra para la discusión de la seguridad; en contraste, de ella comienza a cobrar valor una serie de cuestiones en la agenda pública como la economía internacional, la salud pública y el medioambiente, entre otros. La construcción de un enfoque integral para el análisis de la seguridad, desde la interpretación de Buzan fue propuesta en *Security: A new framework for analysis*, cuando Buzan et al. (1998) propusieron:

un marco de análisis para los estudios de seguridad con una agenda amplia que incluyera también los sectores social, ambiental, económico, y que se adaptara a otros actores diferentes al Estado... las relaciones 'internacionales' ya no pueden ser entendidas adecuadamente usando un marco analítico que defina el sistema en términos de Estados. (Cisco & Chacón, 2004, p. 127)

En este enfoque interpretativo, Buzan construye cinco conceptos relativos a la seguridad nacional, enmarcados en las raíces del paradigma realista, que se refiere en primera instancia al más aceptado que tiene que ver con la seguridad militar y que está enmarcado en las capacidades armadas y defensivas de los Estados.

Un segundo aspecto se refiere a la seguridad política que trae a colación el tema del desarrollo estructural de los Estados, tanto en su aspecto organizacional como en su sistema de gobierno. Un tercer aspecto relativo al enfoque abarca el problema de la seguridad ambiental que se consolida como expresión suprema de la vida y se relaciona con el concepto de biopolítica de las corrientes filosóficas posmodernas.

Un cuarto aspecto se refiere a la seguridad societal en el sentido que reúne las expresiones y manifestaciones asociadas con la identidad nacional en temas

como el lenguaje, la cultura y la asociación. Finalmente, se plantea la seguridad económica que busca la estabilidad e incremento de los recursos financieros y comerciales que permitan consolidar el poder estatal.

Con estos nuevos referentes de interpretación, se pretendía aportar al avance de la investigación científica, pero también a la aplicación y desarrollos políticos relacionados, pues precisamente durante los años en que fueron publicados estos trabajos las ideas de seguridad frecuentemente generaban espacios de ambigüedad y dificultad de aplicación: "las críticas a la seguridad nacional se convertirían tanto en una distracción para los tomadores de decisión, como en un discurso que ciega el control político y ciudadano sobre las políticas de seguridad" (Sánchez et al., 2006, p.147).

Dentro de los valiosos aportes de las propuestas de Buzan, se encuentra el hecho de que, desde la perspectiva de los complejos de seguridad, el problema de investigación resulta mucho más rico en posibilidades de lectura, básicamente porque se proponen varios niveles de análisis relativos a los ámbitos de interpretación. Estos niveles se incluyen así:

1. El sistema internacional, relaciones en el ámbito global.
2. Subsistemas, relaciones de interdependencia entre algunas unidades, pueden ser regionales, como la Unión Europea, o no, como en el caso de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).
3. Unidades, actores que poseen la suficiente coherencia e independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o naciones.
4. Subunidades, grupos dentro de la unidad, que tienen influencia en el rumbo de las decisiones de la unidad, y
5. Los individuos, que actúan en el sistema por sí mismos, no en representación de un nivel más alto.

Los complejos de seguridad están representados en el nivel de los subsistemas, que es donde la metodología de Buzan hace mayor hincapié. (Cisco & Chacón, 2004, p. 130)

El planteamiento de los subsistemas de la seguridad refiere el énfasis de investigación sobre la cuestión metodológica y el enfoque para abordar el objeto de investigación cuyo resultado significativo es que la mirada se concentra en la dimensión de lo regional, dejando de lado la pretensión de abordar una visión total, global, de los sistemas relativos a la seguridad:

Esta teoría ofrece un marco de investigación enfocado en el sector político-militar, pero con referencia a los subsistemas regionales, argumentando que estos complejos de Estados poseen cierta independencia del sistema global, pues sus interacciones son mucho más intensas entre ellos, que entre ellos y otros Estados fuera del complejo. (Cisco & Chacón, 2004, p. 130)

En relación con lo anterior, otro de los énfasis particulares de la propuesta de Buzan es su crítica al sistema mundial ya que resulta difícil de manejar en lo relativo a una apropiación profunda del objeto de estudio. Los Estados que comparten una región tienen relaciones más dinámicas y diversas, donde prima la necesidad de asociación para poder resolver sus demandas respecto de la seguridad. En suma, puede afirmarse que la teoría de los complejos de seguridad se configura en un aporte definitivo para la comprensión contemporánea de la cuestión:

La teoría de los complejos de seguridad puede ser usada para generar escenarios definitivos y así estructurar el estudio de las predicciones y las posibilidades de estabilidad y cambio. [...] Una vez que se ha identificado la estructura de un complejo, esta puede usarse para reducir las opciones posibles del cambio". (Buzan et al., 1998, p. 15)

Para la aplicación del modelo es necesario identificar los siguientes elementos principales:

1. La disposición de las unidades y la diferenciación entre ellas [...]. 2. Los patrones de amistad y enemistad, y 3. La distribución del poder entre las unidades principales. Cualquier cambio significativo en algunos de estos componentes, modificará la dinámica del complejo. (Cisco & Chacón, 2004, p. 130)

Respecto de la condición particular de las regiones, Buzan (1992) realiza una interpretación sobre la posible aplicación de los complejos de seguridad para América Latina, señalando la dificultad para definirlos, sobre todo porque la presencia de poderes políticos en la región, como es el caso de EE. UU. Por otra parte, Centroamérica y el Caribe son regiones dinámicas y homogéneas en la definición de las cuestiones de la seguridad, y, finalmente, el escenario suramericano se encuentra coordinado por la OEA "la cual ata las relaciones de seguridad de la región a los EE. UU." (Buzan, 1992, p.185):

La distancia de los otros poderes deja a Suramérica a merced del dominio de EE. UU. Aunque dada su homogeneidad cultural es el sueño de los integracionistas regionales, se podría decir que en Latinoamérica no existe suficiente interacción entre los Estados para ser clasificado como complejo de seguridad, debido a que sus fronteras están en lugares poco poblados, montañosos o selváticos. No obstante, dada su dinámica histórica, existen las condiciones para que Latinoamérica evolucione como un complejo de rivalidades típicas del Tercer Mundo, o hacia un modelo estable más maduro de multilateralidad. (Buzan, 1992, pp.185-186)

A pesar de estos avances, la teoría de los complejos de seguridad fue tachada por algunos detractores de ser una reacomodación de los paradigmas tradiciones del realismo: "La teoría permaneció intacta en su estructura, aunque se sustituyó el término Estado por el de unidad, y el de interés de seguridad, por el de securitización" (Huysmans, 1998, p. 498).

## El concepto de *securitización* y su empleo en América Latina

La seguridad se ha convertido en aspecto orientador de la política internacional de los Estados, pero a su vez, de las dinámicas al interior del Estado. Es a partir de esta premisa que surge la securitización de los asuntos políticos, provocada cuando el Estado, en sus derechos de autoridad, puede reclamar el estatus para definir el carácter de seguridad, utilizado como instrumento de control, pues, quienes detentan el poder siempre tratan de usar el instrumento de la securitización de un tema para obtener control sobre él (Wæver, 1995, p. 60).

La securitización es un término acuñado por Ole Wæver (1995), utilizando el marco del realismo y neorrealismo. Inicialmente, determinando el origen de la clasificación de los problemas de seguridad, entendiéndose como "desarrollos que amenazan la soberanía o la independencia de un Estado de una manera particularmente rápida o dramática y lo privan de la capacidad de administrarse por sí mismo". Así mismo, Wæver resalta la importancia del papel del Estado y las élites de este, como encargado de declarar el carácter político de los asuntos.

La teoría de la securitización expone cómo se realiza la transformación de un asunto político que no requiere intervención militar, mediante un proceso que modifica las instituciones políticas con el objetivo de clasificar el asunto en términos de seguridad. La teoría de la securitización nos muestra que la política de seguridad nacional no es un hecho natural, sino que los políticos y los responsables de la toma de decisiones la designan cuidadosamente. De acuerdo con la teoría de la securitización, los asuntos políticos se constituyen como asuntos de extrema seguridad que deben ser tratados con urgencia cuando han sido etiquetados como peligrosos, amenazantes, alarmantes, etc., por un *actor securitizador* que tiene el poder social e institucional para mover el tema más allá de la política (Eroukhmanoff, 2018, p. 104).

O. Wæver (2000) propone entender el concepto de seguridad en términos de: "Capturar la función real del término, el poder del concepto, tal como es empleado en la práctica política", lo anterior con el objetivo de evitar una construcción condicionada, en relación con lo que es definido mediante la interacción social como seguridad.

Por un asunto securitizado se entiende que "el tema es presentado como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de procedimiento político" (Buzan et al., 1998, p. 23-24).

Según Cisco & Chacón (2004) los procesos de securitización deben ser interpretados desde la construcción del discurso de actores que, en la medida en que construyen sus interacciones, definen las normas de la acción política y la definición de unos objetivos:

Para estudiar la securitización se analiza la estructura del discurso del actor securitizante y su efectividad en lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político, que en otras circunstancias debieran ser respetadas. Mientras este objetivo no sea logrado, se estará en presencia de un movimiento de securitización, cuando se alcance la meta, el tema estará securitizado y la violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza. Por esto el tema de la seguridad es tan delicado, y se debe tener extremo cuidado en su utilización. (Cisco & Chacón, 2004, p. 138)

Esta aproximación interpretativa a la seguridad se puede considerar desde tres dimensiones: una primera, objetiva, que se refiere a los componentes tangibles y mesurables del concepto. Sin embargo, Wæver define que: "La objetividad de la seguridad es difícil de determinar, diferentes unidades tienen diferentes límites y políticas de seguridad. Para algunos Estados un 2 % de inmigrantes puede ser una amenaza, mientras para otros Estados un 20 % es aceptable" (Wæver & Buzan, 2000, p. 3).

Además de la dimensión de la objetividad, también pueden considerarse la subjetiva o la intersubjetiva, ambas construidas desde la interacción de los actores.

## La seguridad desde los Critical Security Studies

El origen de los Critical Security Studies (CSS) está estrechamente relacionado con el grupo de investigadores de Aberystwyth, entre quienes se destacan Ken Booth, Wyn Jones, Michael Williams, Keith Krause y Robert Cox que, desde la influencia de un marxismo renovado mediante los análisis de Antonio Gramsci y el marxismo culturalista de la Escuela de Frankfurt, intentaron construir una interpretación de las relaciones internacionales enmarcada en una posición radical, cuyo resultado de investigación debería promover la exploración y clarificación de las formas de emancipación de las barreras de dominación impuestas por el paradigma productivista en que se ordenan todas las sociedades capitalistas.

Como los señala Diskaya (2013), los CSS comparten con otras escuelas de interpretación enmarcadas en el paradigma crítico, la crítica a la visión estatocéntrica de las relaciones internacionales clásicas, y, en cambio, pretenden hacer objeto de todo interés y análisis de las teorías a la persona humana:

Como otros enfoques críticos, los CSS parten de una crítica de los estudios de seguridad tradicionales y su naturaleza centrada en el Estado. Sin embargo, Booth y Wyn Jones no solo critican los enfoques tradicionales, sino que también ofrecen una visión muy clara de cómo reconceptualizar los estudios de seguridad, haciendo de la emancipación humana su enfoque. Solo un proceso de emancipación puede hacer más probable la perspectiva de una "verdadera" seguridad humana. Para Booth y Wyn Jones, la comprensión realista de la seguridad como "poder" y "orden" nunca puede conducir a la "verdadera" seguridad (Diskaya, 2013, p.2).

Sánchez et al. (2006) resaltan el hecho de que el espíritu de la filosofía de la Escuela de Frankfurt se encuadra en las dimensiones ontológicas de los enfoques críticos:

Los CSS han pretendido seguir el espíritu de los filósofos de la Escuela de Frankfurt para llenar este vacío teórico y, por ende, constituir un acercamiento intelectual consciente de estas debilidades como antesala a la edificación de una noción de seguridad más comprehensiva y adecuada al mundo contemporáneo. (Sánchez et al., 2006, p.156)

Booth (2005) ha relacionado unas críticas principales al enfoque realista cuya interpretación justifican el enfoque crítico, sobre todo porque el enfoque clásico ha supuesto una serie de preguntas racionales que le ayudan a

construir una explicación a priori sobre lo que se está definiendo por seguridad. En cambio, de esta postura, el enfoque crítico pretende que, a través de la comprensión de la interacción de los actores resulte el propósito de seguridad que ha sido definido por una comunidad.

En términos de investigación, la pregunta del realismo está guiada por la implementación de la lógica del "sentido común" lo que no aporta mucho a la descripción de las interacciones entre los actores de seguridad. "Esta idea tiene que ver con el carácter derivativo del concepto de seguridad. ¿Qué debe asegurarse? ¿Quién debe asegurarse? ¿Cómo serán asegurados? ¿Quién los asegurará? ¿Pará qué serán asegurados?" (Dalby, 1997, p. 8). Para Booth

Todo esto significa que —más allá de las amenazas básicas a la persona como animal humano— estar seguro o sentirse seguro es una experiencia y un conocimiento entendido en términos de las teorías políticas sobre naciones, soberanía, clase, género y otros hechos concertados por seres humanos. (Booth, 2005, p.13)

En relación con sus vínculos y cercanías con el trabajo de la Escuela de Copenhague, en primer lugar resulta conveniente advertir que los CSS plantearon una crítica significativa al trabajo de Buzan y sus investigadores:

los académicos de la CSS critican a la Escuela de Copenhague por sectorizar (objetivando así) los objetos de seguridad; afirmando que no solo las amenazas, sino también estos objetos son construcciones sociales. En segundo lugar, CSS se diferencia de la Escuela de Copenhague en que tiene una intención emancipadora. Los académicos de CSS, como Booth, se preocupan por cuestiones como: "cómo se construyen las amenazas y las respuestas apropiadas; cómo se construyen los "objetos" de seguridad y cuáles son las posibilidades para la transformación de "dilemas de seguridad". (Diskaya, 2013, p. 3)

En relación con sus similitudes es importante mencionar que ambas escuelas se oponen a los supuestos y afirmaciones de los estudios de seguridad tradicionales. En este sentido también es destacable que ambas escuelas abordan de manera crítica las formas aplicadas en el campo de investigación sobre el concepto de seguridad como tal, así como sobre la relación entre actor y analista en el estudio de la seguridad, señalando que "[una] propia práctica como analista de seguridad está implicada en la política de seguridad y como tal uno enfrenta dilemas éticos como actor de seguridad" (Floyd, 2007, p.335).

## El dilema de la seguridad desde la visión periférica

Para el desarrollo del pensamiento de la seguridad desde la particularidad de los estudios periféricos es necesario resaltar el aporte del pensador M. Ayoob, como uno de los representantes más citados de la corriente del realismo subalterno de las relaciones internacionales.

El punto clave de los pensadores del realismo subalterno consiste en reconocer que los Estados cuya condición política en términos de poder los catalogue como periféricos deben partir de algunos elementos de carácter histórico, referidos principalmente a su conformación como Estados nacionales, para poder interpretar su comportamiento en el contexto internacional.

En el sentido anterior, reconoce Ayoob que a pesar de la diversidad y la heterogeneidad que caracteriza a los países periféricos, estos comparten aspectos fundamentales que contribuyen a entender su comportamiento dentro del sistema internacional, y en particular a lo relativo al comportamiento frente al dilema de la seguridad:

En América Latina existe un común denominador y es el hecho de ser sociedades fragmentadas con grandes masas marginalizadas. Se caracterizan también por sus procesos de desarrollo, que tomaron un camino muy diferente que el que tomó Europa. Los Estados del Tercer Mundo también tienen menos poder, en términos económicos, militares y tecnológicos. Por último, atraviesan por un estado temprano de *State making*, o construcción del Estado. Además, han entrado hasta muy recientemente en el sistema político internacional, por lo menos de forma significativa. (Ayoob, 1995, p.14)

Con estas condiciones, para realizar un análisis del contexto de seguridad de la región de América Latina es necesario reconocer que debido a la configuración histórica del orden en cada uno de los Estados que conforma la región, las amenazas que habrán de enfrentar son en su gran mayoría de carácter interno. Según Ayoob, las amenazas latentes para los países periféricos son de esta naturaleza:

El principal argumento del enfoque subalterno, y diferencia fundamental con el realismo tradicional, es que la mayoría de amenazas a la seguridad de los Estados del Tercer Mundo son de carácter interno; las amenazas externas siguen siendo una posibilidad. Este argumento está sustentado por los tempranos estadios en el proceso de construcción de Estado e inserción. (Ayoob, 1995, pp. 21-46)

Debido a esta condición, las problemáticas enfrentadas en torno a las cuestiones de seguridad pueden presentar de manera constante ambigüedades tanto de interpretación como de aplicación; de esta condición, lo más significativo, según Ayoob, es reconocer que el afán por construir una estructura estatal centralizada en la mayoría de los Estados que conforman la región, trajo como consecuencia la baja capacidad de respuesta de estos mismos Estados a problemas neurálgicos de los territorios, los cuales deberían ser abarcados en su gran mayoría desde una dimensión descentralizada y con la aplicación de un marco normativo que se rija bajo los imperativos del enfoque de los derechos humanos, las políticas del desarrollo y los principios de la democracia liberal.

El resultado de estos patrones de implementación de la gestión pública redundante en que las élites políticas de los países que conforma la región de América Latina es la mayoría de las veces cargada de amplias contradicciones, actitud fue denominada por el propio Ayoob como *esquizofrenia de las élites estatales* quienes “en cuanto acciones colectivas persiguen intereses reivindicativos y como unidades individuales (Estados) su accionar propende hacia el mantenimiento del **statu quo**” (Ayoob. 1995). El resultado de esta forma de asumir el dilema de la seguridad se refleja en un profundo sentimiento de inseguridad por parte de las élites estatales que se ve cristalizado en la manera cómo se maneja el problema a nivel estatal.

El comportamiento mencionado tendrá también un reflejo importante en la forma cómo se edifican las instituciones públicas organizadas respecto del dilema de la seguridad, es decir, que las contradicciones a las que se ven enfrentados los diferentes Estados de la región son perceptibles en los marcos de acción política y de regulación normativa y jurídica; con estas referencias, el problema de las contradicciones pasa de ser una percepción a convertirse en una controversia real y tangible que dificulta la construcción de sistemas de seguridad más acertados. Para construir un análisis acertado a estas problemáticas, debe referenciarse un seguimiento a la implementación de las estrategias y políticas públicas con miras a tratar los problemas que atañen a la seguridad, desde un seguimiento histórico al proceso de construcción estatal.

## Conclusiones

Las distintas interpretaciones del concepto de seguridad en América Latina están influenciadas por el comportamiento de los Estados hegemónicos, especialmente de EE.UU, que generaron una influencia cualitativa para los países de la región.

Los cambios construidos desde el proceso de la globalización para el mundo de la seguridad hacen necesario incluir en su interpretación nuevos factores que tienen necesaria relación con la vida y la seguridad de los individuos, incluso esa seguridad puede verse amenazada por la actividad del mismo Estado.

Las acciones que puedan realizar las diferentes organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales (ONG) serán esenciales para darle un nuevo enfoque al problema de la seguridad, porque el más reciente objeto de la seguridad demanda acciones diferentes para garantizarla. Dependiendo de la especialidad de estas organizaciones, aportarán nuevas ideas para ampliar el concepto de seguridad hacia ideas que se adapten mejor a las necesidades de las poblaciones y así se persiga efectivamente la seguridad en todos los ámbitos, y no solo desde las capacidades y acciones militares.

## Referencias

- Arteaga, F. & Fojón, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Lynne Rienner Publishers.
- Bárcena, C. (2001). La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU. *Revista mexicana de política exterior*, (65) 65-81. <https://n9.cl/qybg0>
- Booth, K. (Ed.). (2005). *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B. (1987). *An introduction to strategic studies: military technology and international relations*. Springer.
- Buzan, B. (1992). Third world regional security in structural and historical perspective. En B.L. Job (Ed.), *The insecurity dilemma: National security of third world states* (pp. 167-189). L. Rienner Publishers.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. (1981). Naval power, the law of the sea, and the Indian Ocean as a Zone of Peace. *Marine Policy*, 5(3), 194-204.
- Buzan, B. (2008). *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. ECPR press.
- Cepik, M. (2001). Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. *Security and Defense Studies Review*, 1(1), 1-19. <https://n9.cl/yg70j>
- Cisco Marcano, C., & Chacón Maldonado, O. (2004). Barry Buzan y los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 25, 125-146.
- Dalby, S. (1997). Contesting an essential concept: Reading the dilemmas in contemporary security discourse. En K. Krause & M. Williams (Eds.) *Critical security studies: Concepts and cases* (pp. 3-31). Routledge.
- Deibel, T. L., & Gaddis, J.L. (1992). *La contención. Concepto y política*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Diskaya, A. (2013). *Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies*. <https://n9.cl/lbceu>
- Eroukmanoff, C. (2017). Securitisation theory. En: S. McGlinchey; R. Walters, & C. Scheinpflug (Eds.), *International Relations Theory* (pp. 104-109). E-International Relations. <https://n9.cl/dzgj9>

- Fojón, E. (2019). *Desarrollos tecnológicos militares frente a nuevos conceptos operativos*. Real Instituto ElCano. <https://n9.cl/9n6nd>
- Hobson, J. M. (2007). Is critical theory always for the white West and for Western imperialism? Beyond Westphalian towards a post-racist critical IR. *Review of International Studies*, 33(S1), 91-116.
- Huysmans, J. (1998). Security! What do you mean? From concept to thick signifier. *European journal of international relations*, 4(2), 226-255.
- Itoh, M. (1992). Japan in a new world order. En R. Miliband, & L. Panitch (Eds.), *New World Order? Socialist Register 1992* (pp. 197-211). The Merlin Press.
- Kagan, R. (2008). The September 12 Paradigm-America, the World, and George W. Bush. *Foreign Affairs*, 87, 25.
- Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*, (15), 74-87.
- Loeza, S. (2013). Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México. *Foro Internacional*, 53(1), 5-56. <https://n9.cl/dx17m>
- Murdock, C. (2008). *The Department of Defense and the Nuclear Mission in the 21st Century*. <https://n9.cl/sil0o>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005, 21 de marzo). *Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. En Asamblea General [Asamblea]. ONU. <https://n9.cl/9gm4y>
- Palacios, J. (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral (Guadalajara)*, 18(52), 225-265. <https://n9.cl/4mcyz5>
- Ruiz, J. (2011). El conflicto tribal de Irlanda del Norte. En: *Política y Gestión*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. <https://n9.cl/m5e7z>
- Terradas, N. (2019). El dilema de la seguridad y su importancia para el estudio de las relaciones internacionales. *Letras Internacionales*, (88-3), 1-5. <https://n9.cl/1ryx0>
- Wæver, O., & Buzan, B. (2000). An Inter-regional Analysis: NATO's new Strategic Concept and the Theory of Security Complexes. *Bound to cooperate: Europe and the Middle East*, 55-106.
- Wæver, O. (1995). Identity, integration and security: Solving the sovereignty puzzle in EU studies. *Journal of international affairs*, 389-431.