

# RELACIONES CÍVICO-MILITARES: REFLEXIONES CRÍTICAS Y MULTIDIMENSIONALES PARA EL HEMISFERIO

## CIVIL-MILITARY RELATIONS: CRITICAL AND MULTIDIMENSIONAL REFLECTIONS FOR THE HEMISPHERE

---

RECIBIDO: 10 / 09 / 2020

APROBADO: 15/11/2020



**Dr. Marck Hamilton**

El Dr. Mark Hamilton es master en Desarrollo internacional y doctor en Relaciones Internacionales en la American University; forma parte del cuerpo de profesores del Colegio Interamericano de Defensa (Inter-American Defense College) y es profesor adjunto en la Escuela del servicio internacional de la American University, Washington DC. Ha impartido clases en cursos de grado y de posgrado en varias instituciones académicas y ha desarrollado su experiencia facilitando talleres profesionales para funcionarios de nivel medio y senior en las Américas, Oriente Medio y Asia. Asesor de distintas instituciones intergubernamentales y académicas sobre temas entre los que se encuentran el diseño curricular, evaluación de programas, análisis de conflictos y establecimiento de la paz, compromiso de los jóvenes, ciberseguridad, y reforma del sector de la seguridad. Publica. A presentado investigaciones originales en distintas conferencias globales como por ejemplo una conferencia sobre juventud y establecimiento de la paz en un foro de alto nivel de la UNESCO en París. Es miembro activo de la Asociación de Estudios Internacionales y la Asociación Americana de Ciencias Políticas entre otros grupos profesionales y participa igualmente del consejo editorial de Revista de Mediación. [mark.hamilton@iadc.edu](mailto:mark.hamilton@iadc.edu)



## RESUMEN

Este artículo complementa la exposición del autor sobre relaciones cívico-militares (RCM), en un panel virtual sobre “la defensa y legitimidad social”, durante el VI Simposio Anual del Instituto Superior para la Defensa “General Juan Pablo Duarte y Díez” (INSUDE) del Ministerio de Defensa de República Dominicana en agosto del 2020. Explora el rol actual de las Fuerzas Armadas en el hemisferio occidental y los impactos de su actuación en sectores de defensa y seguridad. Inicia con un análisis de tendencias regionales respecto a la inseguridad y el marco conceptual del sistema hemisférico, específicamente de la Organización de Estados Americanos. A continuación, considera el contexto histórico de las RCM en la región, tratando avances en las últimas décadas y algunos desafíos pendientes, para incluir el desbordamiento de la misión de las FF. AA. y los efectos institucionales. Concluye con unas reflexiones críticas que toman en cuenta distintos paradigmas de seguridad y recomienda una visión integral y participativa (a nivel sociedad) para mejorar la seguridad regional y relaciones entre actores relevantes.

## PALABRAS CLAVE

Defensa, cultura, sociedad, fuerzas armadas, relaciones cívico-militares.

## ABSTRACT

This article complements the author presentation on civil-military relations (RCM) in a virtual panel on “defense and social legitimacy” during the VI Annual Symposium of the Instituto Superior para la Defensa “General Juan Pablo Duarte y Díez” (INSUDE) at the Ministry of Defense of the Dominican Republic in August 2020. Explores the current role of the Armed Forces in the Western Hemisphere and the impacts of their actions in defense and security sectors. It begins with an analysis of regional trends regarding insecurity and the conceptual framework of the hemispheric system, specifically the Organization of American States (OAS). It then considers the historical context of the RCM in the region, addressing advances in recent decades and some pending challenges, to include the overflow of the Armed Forces mission and the institutional effects. It concludes with some critical reflections that take into account different security paradigms and recommends a comprehensive and participatory vision (at the society level) to improve regional security and relationships between relevant actors.

## KEYWORDS

Defense, culture, society, armed forces, military civil relations.

### NOTA:

Los puntos de vista emitidos aquí son del autor y no reflejan la política o posición oficial del Colegio Interamericano de Defensa, la Junta Interamericana de Defensa, la Organización de Estados Americanos o el Ministerio o País del autor.



## INTRODUCCIÓN

“Sube la curva de inseguridad”... “Pandillas 2.0”... “¿... Barrios más peligrosos?”... “Victimas demandan mayor inversión social y menos intervención militar”... “Silencio, impunidad y permiso a la violencia sexual”... “El desafío de cara al coronavirus.”<sup>1</sup>

Éstos son ejemplos de los titulares alarmantes que aparecieron en periódicos regionales durante el mes de agosto de 2020. Presentan un escenario de seguridad en el hemisferio occidental que está en situación de crisis. Las experiencias vividas por sus diversos pueblos, además del enmarcado político y social, tienen muchas implicaciones para la gobernanza regional y las relaciones cívico-militares (RCM) de los países.

Por lo tanto, este artículo explora el escenario complejo de inseguridad en el hemisferio como una ventana para visualizar el rol contemporáneo de las Fuerzas Armadas, analizando los impactos de su actuación en sectores de defensa y seguridad. Las primeras dos partes examinan las tendencias y datos regionales de la inseguridad y presentan el marco conceptual de “seguridad multidimensional” de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La tercera parte analiza las RCM en la región: el contexto histórico, avances en las últimas décadas y algunos de-

saños pendientes. Considera problemas críticos como el desbordamiento de la misión de las FF. AA. y los efectos institucionales a nivel de la fuerza y del Estado- Nación en sí. Concluye con reflexiones críticas sobre los paradigmas que se pueden emplear para abordar la seguridad y recomienda que los Estados prioricen una visión integral y participativa (a nivel sociedad) para mejorar el escenario de seguridad dentro de la región y las relaciones entre los actores relevantes, tantos civiles como militares.

## PARTE I: PANORAMA DE LA INSEGURIDAD REGIONAL Y TENDENCIAS RELEVANTES

La situación contemporánea de inseguridad del hemisferio es preocupante en varios frentes: existen altos niveles de violencia, una gran desigualdad económica y social, afectaciones exageradas por COVID-19 y desafíos relacionados con temas institucionales de la corrupción, impunidad y militarización dentro de la región.

Respecto a la violencia, según un reporte reciente del Instituto Igarapé, un reconocido “thinktank” con su sede en Brasil, América Latina se caracteriza como la región más violenta del mundo: representa 33% de los homicidios mundiales y apenas 7% de la población (Muggah and Aguirre, 2018). Cuando se considera la población norteamericana y caribeña en estas cifras, la Oficina de las

1 Los noticieros de periódicos regionales demuestran la gran preocupación con el tema de inseguridad:

- 1) Milenio (México): <https://www.milenio.com/opinion/barbara-anderson/nada-personal-solo-negocios/sube-la-curva-de-inseguridad>;
- 2) El Heraldó (Colombia): <https://www.elheraldo.co/judicial/pandillas-20-vidas-delictivas-retratadas-en-redes-sociales-749292>
- 3) La Nación (Argentina) <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/inseguridad-cuales-son-nueve-barrios-mas-peligrosos-nid2430242>;
- 4) DW (Alemania/Colombia) <https://www.dw.com/es/violencia-en-colombia-v%C3%ADctimas-demandan-mayor-inversi%C3%B3n-social-y-menos-intervenci%C3%B3n-militar/a-54682058>;
- 5) Folha de Sao Paolo (Brasil) <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaó/2020/08/silencio-impunidade-e-permissao-a-violencia-sexual.shtml>;
- 6) Publimetro (Chile) <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2020/08/13/seguridad-alimentaria.html>



Naciones Unidas para Drogas y Crimen (UNODC, 2019, p. 11) resalta que la región de “Américas” representa 37% de la tasa global; además, la gran mayoría de estos homicidios involucran jóvenes dentro de los centros urbanos.

Según el “Monitoreo de Homicidios” (Instituto Igarapé, 2020), los países de América Latina y el Caribe cuentan con 101 de las 110 ciudades en el mundo que registraron “tasas de homicidios muy altas,” encima de 25 muertos por cada 100.000 habitantes. Para muchos ciudadanos hemisféricos, particularmente los jóvenes, la preocupación de morir por arma de fuego es una realidad triste.

Otra preocupación que afecta mucho la ciudadanía regional es el grado elevado de la desigualdad. Según los datos de las Naciones Unidas (ONU) y una columna editorial redactada por la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, América Latina es “la región más desigual” del mundo: un 10% de la población controla al menos 71% de la riqueza hemisférica y se estima que “dentro de solo seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante” (Bárcena y Byanyima, 2016). Existe un legado importante de “instituciones excluyentes” (Acemoglu, 2003; PNUD, 2008; Sorj y Martucelli, 2008), lo cual ha contribuido a los conflictos sociales y tensiones de gobernanza a través de muchos periodos en la historia (Calderón, 2010; Gray Molina, 2019; Hamilton, 2020).

Hoy en día, estas desigualdades siguen vigentes a nivel regional, aún en el contexto de esfuerzos y programas nacionales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) establecidos por las Naciones Unidas (CEPAL, 2018; ONU, 2014). En evaluaciones recientes, pero antes de la crisis de COVID-19, se notó un rezago importante en áreas prioritarias para el desarrollo humano y equidad (CODS, 2020).

Y los últimos meses han sido sumamente difíciles en el hemisferio occidental, citado como por unos analistas como la “región más afectada” por el flagelo de coronavirus (Deutsche, 2020). La región ha experimentado una crisis sanitaria de gran escala, con trece millones de casos de COVID-19 y 467 mil muertos hasta el final de agosto del presente año (PAHO, 2020). Encima se ha experimentado una crisis económica, con la peor recesión en los últimos cien años y una contracción estimada del 9% del producto bruto de la economía para 2020 (ONU, 2020).

Las crisis sanitaria y económica de COVID-19 han resaltado otros desafíos endémicos relacionados con las instituciones regionales, particularmente en ámbitos de corrupción, impunidad y militarización. Existe la percepción regional del aumento en el nivel de corrupción (53%), de una mala gobernanza (57%) y políticos corruptos (Transparency International, 2019). Además, se reconoce una gran disparidad en el sistema de justicia penal (Le Clercq y Rodríguez, 2020) a lo largo de la región, apoyo a políticas (usualmente ineficaces) de “mano dura” (Muggah, 2019) y una mayor tendencia de los políticos y pueblos de caer o en la militarización (Gagne, 2015) o de juntarse con las manifestaciones violentas, ambos demostrando la falta de confianza en las instituciones democráticas para resolver problemas de seguridad y desarrollo.

## PARTE II: UN ENMARCADO MULTIDIMENSIONAL DE LA (IN) SEGURIDAD REGIONAL

Al inicio del siglo XXI, dos conferencias especiales de la OEA llevadas a cabo en Bridgetown, Barbados y en la Ciudad de México culminaron en una “Declaración sobre



Seguridad en las Américas,” creando un marco regional de seguridad que resalta la naturaleza “multidimensional” de ésta. Según la Declaración (OEA, 2003),

... el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales; además, la OEA recomienda la colaboración entre diversos actores regionales, tantos oficiales como no oficiales. (Pereyra, Hamilton y Garma, 2020)

En la Declaración (OEA, 2003), los Estados miembros consolidaron una lista extensa de “amenazas, preocupaciones y desafíos” compartidos. Sin embargo, no lograron un consenso regional sobre las definiciones operativas ni una priorización clara de los temas planteados.<sup>2</sup>

Respecto a los diversos temas de la inseguridad mencionados en esta Declaración, el autor resume cuatro categorías principales en el Cuadro 1 (Hamilton, 2020): 1) Las vulnerabilidades sociales y ambientales, 2) Las manifestaciones de la delincuencia organizada e inseguridad pública (resaltada en cifras regionales citadas previamente), 3) Las amenazas asimétricas, como el terrorismo, armas de destrucción masiva y ataques cibernéticos, y por último, 4) Las amenazas tradicionales, visualizadas desde el ámbito militar y defensa, con mayor enfoque en la soberanía.

Cuadro 1: Categorías de la “(in)seguridad multidimensional”



Se nota en la Declaración sobre Seguridad y otros documentos relacionados de la OEA (2003, 2008a, 2008b)<sup>3</sup>, la gran preocupación de los estados hemisféricos en mantener su soberanía (un enfoque de “seguridad nacional”), a menudo en tensión con otras prioridades mencionadas (más universales) desde el marco de “seguridad humana”, la cual prioriza la libertad del individuo del miedo y necesidad (PNUD, 1994) y se enfoca más en temas como la seguridad ciudadana, los Derechos Humanos (DDHH) y desarrollo humano.

La visión “multidimensional” de inseguridad abogada por la OEA desde 2003 y su tensión implícita entre priorizar la seguridad “nacional” o la “humana”, tiene implicaciones para las relaciones entre el Estado y sociedad y entre civiles y militares. La próxima parte del artículo explora el contexto regional de las RCM, desde el pasado hasta el presente.

<sup>2</sup> Existen diferencias entre los Estados regionales en sus visiones y prioridades para la seguridad (Adler y Greve, 2009; Alessandrini et al., 2014; Hamilton, 2020; Thérien, Mace y Gagné, 2012, etc.).

<sup>3</sup> La OEA (2008a, 2008b) ha compilado un par de volúmenes de los documentos interamericanos de seguridad y defensa, los cuales demuestran la evolución de los debates en los conceptos regionales.



### PARTE III: LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN EL HEMISFERIO

Las relaciones entre las instituciones militares y los gobiernos y pueblos regionales siguen en un proceso de evolución, particularmente en las prioridades estatales y el rol previsto para las FF. AA. dentro de la sociedad. El Cuadro

2 resume cuatro épocas importantes en la historia moderna que resaltan los cambios: el periodo pos-colonial, aproximadamente tres décadas de la “Guerra Fría”, una breve transición de pos-Guerra Fría y el escenario actual que inició con el nuevo milenio.

Cuadro 2: Evolución en las relaciones cívico-militares en Latinoamérica

<p><b>Independencia hasta Guerra Fría</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prioridades del Estado:</b> <i>Independencia política</i></li> <li>• <b>Rol militar:</b> <i>Protectores de la “soberanía nacional”; Del caudillismo a la profesionalización (orientación externa)</i></li> </ul>	<p><b>Guerra Fría (1950s – 1980s)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prioridades del Estado:</b> <i>Modernización y anticomunismo</i></li> <li>• <b>Rol militar:</b> <i>Garantes de la “seguridad nacional”; Gobiernos militares (orientación interna)</i></li> </ul>
<p><b>Pos-Guerra Fría (1980s-90s)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prioridades del Estado:</b> <i>Transición y consolidación democrática; Libre mercado y el sector privado</i></li> <li>• <b>Rol militar:</b> <i>Regreso a los cuarteles; Someterse a los civiles y disminuir las fuerzas y el presupuesto (orientación: solamente la defensa)</i></li> </ul>	<p><b>El Nuevo Siglo (2000- )</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prioridades del Estado:</b> <i>Desarrollo integral dentro del contexto democrático; “Seguridad multidimensional”</i></li> <li>• <b>Rol militar:</b> <i>Evolución en tareas; Someterse a los civiles y llenar el “vacío de seguridad”</i></li> </ul>

Los gobiernos de América Latina priorizaban su independencia política y empleaban a los militares como protectores de la soberanía nacional durante más de un siglo después de su independencia de los poderes europeos. Con distintos niveles de éxito, lograron la mudanza de una orientación del “caudillismo” a mayor profesionalización de las FF. AA. (Huntington, 1957). Es importante notar que hubo luchas de poder entre partidos liberales y conservadores en los países (muchas veces con sus propios

ejércitos), pero en la época después de independencia, el rol principal para militares fue el de defender sus países de enemigos externos.

Los años de “Guerra Fría” entre una nueva generación de poderes mundiales, entonces los Estados Unidos de América (EUA) y la Unión Soviética, fueron, de hecho, más “calientes” en otros países hemisféricos. Hubo una serie de conflictos internos y una transformación política-económica en el enfoque de los Estados regionales: los



discursos de “modernización” y “anticomunismo” dominaron el escenario regional (Child, 1980; Connell-Smith, 1966, etc.). Al mismo tiempo, el rol militar se volcó hacia luchas mucho más internas que externas y en varios países el empleo de una “doctrina de seguridad nacional” resultó en la toma de poder o por lo menos, en regímenes con gobernanza indirecta de los militares.

Otra transición clave en las RCM ocurrió “con la finalización de la Guerra Fría en los años 90, el desplome de la Unión Soviética y la caída en desgracia de los regímenes militares” (Hamilton, 2020), complementados por la “ola democrática” observada a nivel mundial (Huntington, 1991). La OEA intentó transformarse en un instrumento regional para apoyar y fomentar la democratización (Arceneaux y Pion, 2007; Weiffen, 2010) al mismo tiempo que sus Estados miembros se encontraron obligados al “ajuste estructural” de sus economías para poder salir de crisis de endeudamiento.

Por lo tanto, priorizaron el libre mercado y la privatización de activos del Estado al lado de la transición a las elecciones libres. Las FF. AA. experimentaron un “regreso a los cuarteles”, con menos presupuesto, menos Poder Político y renovada orientación hacia la defensa externa (Millet, 1994; Goodman, 1990; Ruhl 1998).

En los primeros años del siglo XXI, como se menciona arriba, surgió el concepto de “seguridad multidimensional” y hubo un cambio substancial en las tareas militares. Sus causas incluyen un aumento regional en la criminalidad organizada (transnacional) y nuevos discursos / expectativas sobre el “terrorismo”, “desarrollo”, “gobernanza” y “mano dura,” entre otros temas. Hoy en día las FF. AA. en muchos países se han desplazado afuera de sus cuarteles y se encuentran patrullando las calles y llenando el “vacío de

seguridad” percibido por los políticos (civiles) y muchos de los votantes.

En cuanto a avances regionales en las RCM durante las últimas décadas, es importante resaltar unas tendencias importantes. Por ejemplo, hoy en día se ve menor riesgo de golpes de estado dirigidos por las FF. AA. debido a las normas y discursos democráticos prevalecientes en la región. Además, existe un mayor diálogo sobre los roles y las misiones apropiadas para las FF. AA., particularmente en foros regionales como el Consejo de Seguridad Hemisférica de la OEA, la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa, etc.

Además, después de la Guerra Fría, y particularmente desde la Declaración de Santiago (OEA, 1995), el hemisferio ha experimentado mayor transparencia y fomento de confianza entre los actores regionales en el sector de defensa (desarrollo de “libros blancos”, etc.). Por fin, se observa más atención regional de los civiles y militares en emplear los discursos y cumplir con las normas de los DDHH, seguridad ciudadana y seguridad humana.

Respecto a los desafíos pendientes para las RCM, existen varios relevantes: la desconfianza entre actores civiles y militares como un legado de la Guerra Fría, la politización regional de las visiones y marcos ideológicos para guiar el desarrollo y la seguridad, impactos adversos de la corrupción en la legitimidad de instituciones estatales, una evolución continua de las amenazas regionales y una superación percibida de las fuerzas de seguridad, falta de práctica en cooperación inter-agencial y cívico-militar, y por último, la tensión entre enfoques de seguridad comunitaria y libertad individual.

Un aspecto que se destaca en esta última etapa de las RCM es la tendencia para los gobiernos regionales a incrementar



el rol militar en la seguridad interna. Por supuesto, existen varias razones por este desbordamiento de roles “normales” de las FF. AA. Primero, es importante reconocer la presión popular al respecto: las cifras de inseguridad, altos niveles de violencia y percepciones de corrupción e impunidad requieren alguna respuesta del Estado al respecto. Segundo, el despliegue de las FF. AA presenta a los gobernantes civiles en la región una opción relativamente “barata” (en términos económicos y políticos) para responder a sus situaciones de crisis, por lo menos a corto plazo.

Las FF. AA les ofrecen una capacidad logística, legitimidad institucional y lealtad, por su obligación democrática de someterse al poder civil (Barrachina y Rial, 2006; Pion, 2010). Una tercera razón que explicaría la tendencia de emplear a los militares en roles no tradicionales, es que, los políticos civiles del hemisferio carecen de conocimientos acerca de la profesión militar y del sector de defensa (Bruneau, 2005; Pion y Trinkunas, 2007).

Con esta ampliación de roles militares en la región, existen preocupaciones en algunos sectores sobre la “securitización” de los problemas sociales – temas como el subdesarrollo y desigualdad – y una posible “militarización” de la seguridad pública (Chillier y Freeman, 2005).<sup>4</sup> Otra preocupación se centra en los impactos institucionales para las FF. AA y los demás sectores del Estado que pueden resultar a largo plazo, debido a la dependencia común de los gobiernos del despliegue militar, en búsqueda de soluciones rápidas en áreas distintas de las de sus misiones principales.

Todo esto invita a una serie de interrogantes reflexivas: ¿Qué puede significar este tipo de desbordamiento de mi-

sión para el alistamiento militar; para el marco legal de su actuación; para la capacitación de profesionales civiles y el desarrollo de instituciones más fuertes; y para las expectativas de la ciudadanía y consolidación democrática?

Según Barrachina y Rial (2006, pp. 21-2), el enfoque “multidimensional” de la seguridad sancionado en 2002 y 2003 por la OEA constituye “un impedimento para avanzar en la democratización del sector” debido al incentivo de la actuación militar y el riesgo previsto de incluir a las FF. AA como “un actor político importante, e incluso deliberante.” En un contexto regional que sufre de instituciones débiles y excluyentes, la dependencia gubernamental en las FF. AA para efectuar respuestas de carácter “multi-misión” niega la oportunidad para que maduren otros sectores del Estado y de la sociedad en búsqueda de soluciones sostenibles.

#### PARTE IV: REFLEXIONES CRÍTICAS Y UNAS RECOMENDACIONES HUMILDES

Para profundizar la discusión de RCM en la región y reflexionar sobre nuevas posibilidades en mejorar esta relación, vale la pena regresar a los problemas mencionados en la primera parte del artículo. No se puede divorciar las respuestas de los problemas que buscan resolver. Hemos mencionado que muchos pueblos hemisféricos viven hoy en día dentro de un escenario de alta violencia, alta desigualdad, alta afectación por esta pandemia actual, alta corrupción, alta impunidad y alta tendencia hacia la militarización, entre otros flagelos.

4 Se profundiza debido a los malos recuerdos de la actuación militar bajo la “Doctrina de Seguridad Nacional” en la época Guerra Fría.



Un tema explorado en las cátedras del Colegio Interamericano de Defensa (Hamilton, 2016)<sup>5</sup>, es la importancia de considerar diversos paradigmas y emplear distintos “lentes” para visualizar los problemas complejos. Pueden incluirse temas de actualidad como la migración irregular y “caravanas”, el crecimiento de pandillas, la siembra de cocaína o tráfico de personas, cada uno desde distintas perspectivas. El Diagrama 1 demuestra tres ópticas diferentes que agregan valor a este análisis.

Diagrama 1: “Lentes” paradigmáticas para abordar los desafíos regionales



El lente de “desarrollo” se fundamenta en la seguridad humana y se enfoca sobre el bienestar, buscando la expansión de las oportunidades y libertades de la ciudadanía y privilegiando sus resultados a largo plazo (PNUD, 1994; Sen, 1999). El lente “humanitario” comparte este mismo enfoque en la seguridad humana, pero se centra más en las

respuestas rápidas, privilegiando el corto plazo y buscando todas las coordinaciones necesarias para “salvar vidas” durante situaciones de emergencia. El lente de “seguridad” visualiza el mismo escenario o problema desde un enfoque de seguridad nacional; por lo tanto, tiende a centrarse en los riesgos previstos para la autoridad del Estado y privilegia las acciones a corto plazo, para incluir empleo de la disuasión por parte de las fuerzas de orden.

Si se aborda el tema de migración irregular y las “caravanas”, por ejemplo, surgen distintas prioridades según el lente que se elija. Desde una óptica del “desarrollo”, se enfatizaría el análisis de las causas subyacentes de las migraciones masivas, la integración de estos migrantes en nuevas comunidades, los efectos sociopolíticos y económicos dentro de las comunidades de origen y las receptoras, y tal vez, los mecanismos previstos para fomentar mejores relaciones interculturales, entre otros temas. Desde la óptica “humanitaria”, la prioridad sería la situación de salud de los migrantes “en tránsito” y los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales y no estatales, civiles y militares, en garantizar su acceso a los servicios necesarios.

Desde la óptica de “seguridad”, las prioridades serían diferentes: los impactos en el fortalecimiento de redes criminales (como traficantes y “coyotes”), la participación posible de estos migrantes en pandillas u otros grupos armados, y los riesgos de violencia y conflicto social entre las comunidades nativas y migrantes.<sup>6</sup> Obviamente, el lente elegido tiene muchas implicaciones para el enfoque

5 El CID es una institución académica que opera bajo el paraguas institucional de la OEA en donde estudian oficiales militares, policiales y civiles de diversos países del hemisferio.

6 Además, los gobiernos particulares tienden a considerar los efectos electorales del fenómeno de la migración. A veces una respuesta de “mano dura” frente los migrantes puede traducir en más votos.



de las políticas desarrolladas en respuesta a los desafíos multidimensionales de la región.

Cada lente ofrece un valor agregado en sus propios términos, pero se puede ganar aún más con un enfoque integrador. Existe una antigua leyenda asiática sobre seis ciegos a los que un sabio les pidió que describieran el elefante que tenían frente a ellos (Richardson, 2005). ¿Qué aspecto de la realidad empírica podrían "sentir"? ¿"La serpiente" simulada por la trompa del elefante, "la lanza" representada por el colmillo, o "el abanico" imaginado a partir de la oreja? Pero una "historia superior" (Tilly, 2002) proporciona una visión mucho más completa, ofreciendo el valor debido a cada modo de comprensión de una realidad compleja y el tesoro adicional de la síntesis.

A la luz de lo anterior, se ofrecen cinco recomendaciones generales para responder a los problemas de seguridad hemisféricos y al mismo tiempo reorientar el estado de relaciones cívico-militares:

- Primera recomendación. Llevar a cabo un análisis multidimensional del problema para "ver todo el elefante" en vez de solamente algunas de sus partes. Este abordaje estimula el desarrollo de respuestas matizadas y más flexibles.
- Segunda recomendación. La priorización de una colaboración intersectorial y transnacional. La cooperación entre diversos actores minimiza el peligro del "pensamiento grupal" y ofrece soluciones creativas y de mutuamente beneficiosas.
- Tercera recomendación. El desarrollo de políticas de "Estado" y no de "gobierno" (Bernazza, 2011). Incentiva la gobernanza con una visión a largo plazo y

unas respuestas de seguridad más allá del interés particular y poder del ejecutivo del momento.

- Cuarta recomendación. El relacionamiento del sector de seguridad con la sociedad civil, con énfasis particular en sectores diversos y grupos con un legado de desconfianza: "Existe la esperanza de buscar 'puntos en común' entre los sectores a través de sesiones de escucha activa, mesas redondas temáticas y grupos de tarea conjunta (Hamilton, 2018, p. 106).
- Quinta y última recomendación. La priorización del desarrollo de capacidades en distintos sectores, tanto civiles como militares. Se debe priorizar las "instituciones inclusivas" (Acemoglu, 2003) para asegurar una mejor gobernanza.

## CONCLUSIONES

Para concluir, este artículo ha explorado el escenario alarmante de inseguridad hemisférica, así como, el rol de los militares en enfrentarla, analizando sus impactos en los sectores de defensa y seguridad, tanto en el pasado como el presente. Hemos ofrecido unas reflexiones críticas y unas recomendaciones para mejorar la gobernanza y las RCM en el hemisferio. Existe gran esperanza para un mejor futuro... si los líderes hemisféricos desarrollan una visión integral, colaborativa, a largo plazo, tanto relacional como institucional.



## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. (2003). Root causes: A historical approach to assessing the role of institutions in economic development. *Finance & Development* 40(2), 27-30.
- Adler, E. & Greve, P. (2009). When security community meets balance of power: Overlapping regional mechanisms of security governance. In R. Fawn (ed.), *Globalising the regional, regionalising the global* (pp. 59-84). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alessandrini, R., Elizondo, S., Iribarne, V. & Pascucci, S. (2014). El sistema interamericano de defensa: Hacia un esquema más armónico de gobernanza multinivel. *Security and Defense Studies Review* 16, 7-25.
- Arceneaux, C. & Pion-Berlin, D. (2007). Issues, threats, and institutions: Explaining OAS responses to democratic dilemmas in Latin America. *Latin American Politics and Society* 49(2), 1-31.
- Bárcena, A. & Byanyima, W. (2016). América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo? Columna de opinión, *Comisión Económica para América Latina*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>
- Barrachina, C. & Rial, J. (2006). Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. *América Latina Hoy*, 1-21.
- Bernazza, C. (2011). ¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política. *Revista Reseñas y Debates* 7(65), 1-4.
- Blackwell, A. (2016). *Si la guerra contra las drogas llega a su fin... ¿qué sigue? Seguridad sin respuestas fáciles. Un análisis de la situación de seguridad en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales-INACIPE.
- Bruneau, T. (2005). Civil-military relations in Latin America: The hedgehog and the fox revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1), 111-31.
- Bruneau, T. & Matei, F. (2008). Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations. *Democratization* 15(5), 909-929.
- Calderón, F. (2012). Ten theses concerning social conflict in Latin America. *CEPAL Review* (107), 7-29.
- Child, J. (1980). *Unequal alliance: The inter-American military system, 1938-1978*. Boulder: Westview Press.
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Washington DC: Washington Office on Latin America.
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS). (2020). *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*. Bogotá: CODS.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, LC/FDS.2/3/Rev.1*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Connell-Smith, G. (1966). *The inter-American system*. London: Oxford University Press.
- Covarrubias, A. (2019). Integración latinoamericana: un regionalismo coyuntural. En M. Shifter & B. Binetti (Eds.), *Promesas incumplidas: América Latina Hoy* (pp. 129-46). Washington DC: Inter-American Dialogue.
- Daly-Hayes, M. (2006). Partners of choice? Prospects for cooperation on the multidimensional security agenda. Presented at the *Western Hemisphere Security*



*Cooperation Symposium*. Washington DC: National Defense University, Institute for National Strategic Studies.

Deutsche Welle, (2020). *COVID-19: Latinoamérica es la región más afectada en el mundo*. 27 de julio. Recuperado de <https://www.dw.com/es/covid-19-latinoamerica-es-la-regi%C3%B3n-m%C3%A1s-afectada-en-el-mundo/a-54326360>

Gagne, D. (2015). El canto de sirena de la militarización en Latinoamérica. *InSight Crime*, 20 agosto. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/canto-de-sirena-militarizacion-latinoamerica/>

Goodman, L. (1990). *The military and democracy in Latin America*. Washington DC: Heath-Lexington.

Gray Molina, G. (2019). América Latina: los vaivenes del desarrollo social. En M. Shifter & B. Binetti (Eds.), *Promesas incumplidas: América Latina Hoy* (pp. 57-78). Washington DC: Inter-American Dialogue.

Hamilton, M. D. (2016). Juggling defense and security in the Americas: Academic, diplomatic, and professional engagement at the Inter-American Defense College. *Hemisferio: Revista del Colegio Interamericano de Defensa* 2,114-48.

\_\_\_\_\_. (2018). Youth and the security sector: VE as a function of Y. In L. Schirch (Ed.), *The ecology of violent extremism: Perspectives on peace building and human security* (pp. 103-9). London: Rowman & Littlefield.

\_\_\_\_\_. (2020). Sistema interamericano de seguridad. En A. Lozano y A. Rodríguez (Eds.), *Seguridad y asuntos internacionales*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (en publicación).

Huntington, S. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.

\_\_\_\_\_. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma City, Estados Unidos: University of Oklahoma Press.

Instituto Igarapé. (2020). *Hechos importantes, Monitor de Homicidios, una base de datos en línea*. Recuperado de <https://homicide.igarape.org.br/>

Le Clercq Ortega, J. & Rodríguez, G. (2020). *Índice global de impunidad 2020: Escalas de impunidad en el mundo*. Puebla, México: Universidad de las Américas Puebla y Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia.

Millet, R. (1994). Beyond sovereignty: International efforts to support Latin American democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, 1-23.

Muggah, R. (2019). El combate a la delincuencia organizada en América Latina: Entre mano dura y seguridad ciudadana. En M. Shifter & B. Binetti (Eds.), *Promesas incumplidas: América Latina Hoy* (pp. 31-52). Washington DC: Inter-American Dialogue.

Muggah, R. & Aguirre, K. (2018). Citizen security in Latin America: Facts and figures. *Strategic paper 33*. Rio de Janeiro, Brasil: Igarapé Institute.

Naciones Unidas (ONU). (2014). *El camino hacia la dignidad para 2030: Acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General*. Nueva York: ONU.

\_\_\_\_\_. (2020). *Policy brief: The impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: United Nations, CEPAL.

Organización de Estados Americanos (OEA). (1995). *Declaración de Santiago sobre medidas del fomento de la confianza mutua y de la seguridad*. OEA/Ser.K/XXIX.2. Santiago, Chile: OEA.

\_\_\_\_\_. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA/Ser.K/XXXVIII. Ciudad de México: OEA.



\_\_\_\_\_. (2008a). *Key OAS security documents: Volume I: National security/ Documentos clave de la OEA sobre seguridad: Volumen I: Seguridad nacional*. Washington DC: OAS.

\_\_\_\_\_. (2008b). *Key OAS security documents: Volume I: Public security / Documentos clave de la OEA sobre seguridad: Volumen I: Seguridad pública*. Washington DC: OAS.

Pan American Health Organization (PAHO). (2020). *COVID-19 information system for the region of the Americas*. Updated 31 august. Recuperado de <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com/>.

Pereyra Bordón, R., Hamilton, M. D. & Garma, S. (2020). ¿Fuera de alineación? Arquitectura, discursos y realidades de la seguridad hemisférica. En A. Chanona (Ed.), *Los regionalismos frente a los retos y la complejidad de las amenazas a la seguridad y defensa contemporáneas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (en publicación).

Pion-Berlin, D. (2010). Neither military nor police: Facing heterodox security challengers and filling the security gap in democratic Latin America. *Democracy and Security* 6(2), 109-127.

Pion-Berlin, D. & Trinkunas, H. (2007). Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in *Latin America*. *Latin American Research Review* 42 (3), 76-100.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Nuevas dimensiones de la seguridad humana. En *Informe sobre desarrollo humano 1994* (pp. 25-46). Nueva York: PNUD.

\_\_\_\_\_. (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD.

Richardson, J.M. (2005). *Paradise poisoned: What we can learn about development, conflict, and terrorism from Sri Lanka's civil wars*. Kandy: International Centre for Ethnic Studies.

Ruhl, J. M. (1998). Review: Changing civil-military relations in Latin America. *Latin America Research Review* 33(3), 257-269.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Sorj, B. & Martuccelli, D. (2008). *The Latin American challenge: Social cohesion and democracy*. São Paulo & Rio de Janeiro: Instituto Fernando Henrique Cardoso & Edelstein Center for Social Research.

Thérien, J. P., Mace, G. & Gagné, S. (2012). The changing dynamics of inter-American security. *Latin American Policy* 3, 147-163.

Tilly, C. (2002). *Stories, identities, and political change*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Transparency International. (2019). *Global corruption index: Latin America and the Caribbean 2019: Citizens' views and experiences of corruption*. Berlin: Transparency International.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2019). *Global study on homicide: Executive summary*. Vienna: UNODC.

Weiffen, B. (2010). The inter-American security system: Changes and challenges. *Carta Internacional* 5, 21-37.

