

PAZ Y SEGURIDAD

CRISIS Y PERSPECTIVAS DE LA GOBERNANZA REGIONAL Y LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Pablo Celi / Wolf Grabendorff

Marzo 2020



Fenómenos transnacionales como el crimen organizado rebasan las capacidades de los estados de la región, pero el debilitamiento generalizado de los mecanismos multilaterales ha afectado la construcción de regímenes de seguridad regional y los sistemas de cooperación en la materia.



La profundización de esos fenómenos ha dado lugar a una dimensión interconectada entre la seguridad interior y la regional que los estados no pueden atender por sí solos. Esos problemas de gobernabilidad en seguridad han llevado a redefinir los roles y las misiones de las fuerzas armadas y las policías.

CONTENIDO

1	ENTRE LAS PRIORIDADES DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA COOPERACIÓN REGIONAL NO LOGRADA	5
2	DESAFÍOS DE SEGURIDAD Y FACTORES DE RIESGO	7
3	ROLES Y MISIONES DE FUERZAS ARMADAS Y POLICÍAS	9
	CONCLUSIONES	11

Los cambios en el sistema internacional imponen desafíos a la seguridad en sus dimensiones globales, regionales y nacionales, no consideradas en los conceptos y mecanismos tradicionales que han definido las respuestas estatales y los instrumentos multilaterales.

En este marco, la perspectiva de los asuntos de seguridad y el desarrollo de la institucionalidad que corresponde a su tratamiento, se han visto, también, condicionadas por los problemas de gobernabilidad en cada uno de los países de la región y el contexto de sus relaciones bilate-

rales y multilaterales, dados los cambios de orientación y el perfil político de los gobiernos de turno, afectando el funcionamiento de la gobernanza regional.

Las crisis de gobernanza, derivadas de factores económicos y políticos, impactan en el ordenamiento institucional de los estados de la región, afectando también el ámbito de la seguridad, condicionado por situaciones internas de conflicto de los países y en sus relaciones vecinales, proyectándose sobre los procesos de una seguridad regional inacabada.

1

ENTRE LAS PRIORIDADES DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA COOPERACIÓN REGIONAL NO LOGRADA

En la última década, el concepto y las funciones de la seguridad en regímenes democráticos y también autoritarios, se han ido transformando en relación con fenómenos, amenazas y factores de riesgo de nuevo tipo, principalmente de carácter transnacional, que se proyectan sobre los ámbitos nacionales y el espacio regional, como una consecuencia más de una globalización que afecta cualquier concepto de seguridad.

Los países, en diversas formas, enfrentan procesos de redefinición de la seguridad nacional y las tensiones entre un concepto de seguridad interna, que cada vez está más identificado con los crecientes problemas de la seguridad pública, y los desafíos de seguridad regional.

En medio de estas tensiones, las fórmulas tradicionales para resolver los problemas de seguridad interna, en el contexto de soberanía nacional, no sirven ya frente a unos problemas transnacionales que se originan más allá de las fronteras y que consiguientemente impactan de manera distinta en cada Estado de la región e independientemente de su régimen político.

El uso del concepto de soberanía nacional, entendida como control territorial excluyente de cada Estado, ha perdido sentido cuando se trata de confrontar los problemas derivados de la presión sobre el territorio que provocan los flujos ilegales financieros, de bienes, drogas, armas o personas provenientes de fuera del territorio nacional, en condiciones en las que los Estados ven disminuida su capacidad de regular estos flujos y ejercer un control territorial pleno.

El desborde de estos fenómenos provoca múltiples tensiones, vecinales y regionales, que son diversas según la forma en que se manifiestan y la naturaleza de los conflictos, tanto de tipo interno como transnacionales,

presentes en el área. Estos problemas requieren de una colaboración transfronteriza y una cooperación regional eficiente que involucre actores políticos, diplomáticos, sociales, militares y policiales, en sus diversos campos.

El debilitamiento generalizado de los mecanismos multilaterales, tanto en el ámbito sudamericano (Unasur: Unión de las Naciones Suramericanas) como interamericano (OEA: Organización de los Estados Americanos) ha afectado el proceso de construcción de regímenes de seguridad regional, limitando el ambiente de prevención y solución de conflictos, y generando un proceso de debilitamiento de las medidas de confianza y de los sistemas de cooperación. Este proceso, por otra parte, ha contribuido al incremento del gasto militar y a una remilitarización creciente de muchos aspectos de la seguridad interna en varios Estados de la región.

En este contexto, el giro de los intereses y prioridades estratégicas de los gobiernos hacia la seguridad interior y al afianzamiento de relaciones bilaterales privilegiadas, tiene una fuerte derivación en el abandono de la construcción de regímenes de seguridad regional. Esto es particularmente notorio en la parálisis del Consejo de Defensa Suramericano, en medio de la disolución progresiva de la Unasur y la falta de atención a los graves problemas de seguridad por parte de otros organismos multilaterales en la región.

Por otra parte, este debilitamiento de los mecanismos multilaterales también coincide y, en algunos casos, ha producido la presencia, en progresiva extensión con particulares intereses geopolíticos, de actores extrarregionales, articulada por relaciones bilaterales privilegiadas, fundamentalmente con Estados Unidos, Rusia y China, en menor medida con la Unión Europea, Irán y Turquía, en una combinación de competencia estratégica y co-

mercial que compromete inversiones militares crecientes en algunos países de la región.

Un efecto de este proceso es la reorientación de las políticas de seguridad de algunos de los estados de la región en favor de diferentes alianzas extrarregionales, asumidas como factor de estabilización interna, contribuyendo, con ello, al ascenso de la conflictividad con los países vecinos que no compartan la misma ideología.

Un peligro adicional que provoca el alineamiento con actores externos en asuntos de seguridad es la posibilidad de que, debido al empoderamiento real o imaginado de un Estado concreto, aumente la conflictividad

interestatal por confrontaciones geopolíticas de signos contrarios, fenómeno que ha estado relativamente ausente en la región.

Esta diversificación en la política externa de alianzas es un elemento más que, unido al ya existente de los problemas de gobernabilidad interna que venían dificultando un consenso regional sobre los instrumentos más adecuados para la construcción de seguridad regional, complica todavía más la posibilidad de lograr una posición común de la región frente a los desafíos de un sistema internacional en acelerado cambio, ahondando la vulnerabilidad de su inserción global.

2

DESAFÍOS DE SEGURIDAD Y FACTORES DE RIESGO

Más allá de las particularidades nacionales, se presentan desafíos de seguridad y factores de riesgo que gravitan sobre el conjunto de los países, vinculados al apareamiento, profundización y extensión de fenómenos transnacionales, dando lugar a una suerte de dimensión interconectada entre la seguridad interior y la seguridad vecinal y regional.

Entre estos fenómenos transnacionales se encuentran algunos que han tenido una continuidad histórica en la región de América Latina y otros que son novedosos y producto del proceso de la globalización y los cambios tecnológicos, y que deben ser relacionados con el proceso de debilitamiento de la capacidad de gobernanza de los Estados.

- Los tráficos ilícitos de distinto tipo: drogas, armas, personas, etcétera, han sido uno de los factores recidivantes en esta región, con mayor o menor intensidad, en diferentes estados, cuya debilidad y la penetración de sus estructuras, en algunos casos, ha contribuido a la extensión y complejidad del fenómeno, con efectos graves para la seguridad pública, la situación de las poblaciones y los derechos humanos. Concretamente, el tráfico de drogas y el combate por parte de los estados implicados, incluso también con la participación de Estados Unidos (guerra contra las drogas), aunque también y en diferentes épocas afectara a otras regiones, ha sido considerado una de las mayores amenazas para la seguridad interna de algunos países y de mayor impacto para la seguridad regional.
- El tráfico de armas y personas son, sin embargo, fenómenos más recientes y que tienen mucho que ver con el aumento y la extensión del crimen organizado en general y el incremento de desplazamientos y migraciones por razones políticas o económicas y la conflictividad social derivada.
- El crimen organizado transnacional tanto en sus manifestaciones de explotación de minería ilegal, piratería de productos, asunción de empresas legales e incluso instituciones estatales para llevar a cabo el lavado de activos, además de los tradicionales campos de tráficos en drogas, armas y personas, ha provocado una especial ola de violencia en la sociedad y debilitado enormemente la capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana. La vinculación del crimen organizado con el Estado se ha hecho patente incluso con el financiamiento de las campañas electorales en varios países, y está también asociada a diversas formas de corrupción que lesionan y debilitan la estructura institucional de los estados y su capacidad de respuesta a fenómenos crecientes de inseguridad.
- Los desplazamientos y las migraciones, con la excepción del caso de Colombia, son un fenómeno relativamente más reciente, pero que tiene un gran impacto en los países vecinos que se ven implicados. La incapacidad de los estados para absorber todo el flujo migratorio, sea en el ámbito económico como de integración en la propia sociedad, genera conflictos internos y vecinales, con graves impactos tanto en la seguridad ciudadana (xenofobia, delincuencia, etcétera) como en la seguridad regional por las dificultades de control en los espacios fronterizos. De hecho, el fenómeno migratorio venezolano gravita, en la actualidad, como la crisis humanitaria de mayor impacto en la región.
- El terrorismo, el cibercrimen y los impactos del cambio climático son tres grandes amenazas para la gobernanza y seguridad regional. Precisamente por

ello, existe la necesidad de que los estados y la región en su conjunto tomen medidas preventivas para evitar que se conviertan en nuevos factores disruptivos para la agenda de la seguridad regional.

- Sobre todo, debe considerarse que los efectos del cambio climático pueden incidir muy gravemente en que se produzcan mayores flujos migratorios y desplazamientos, con las consecuencias agravadas en la seguridad interna; de otro lado, el cambio climático va aparejado con las afectaciones a la soberanía de los estados por decisiones internacionales.
- En cuanto al terrorismo, es necesario abordar una caracterización propia frente a un fenómeno difuso, que tiene formas, causas y manifestaciones diversas en cada sociedad, no reductibles a modelos de internacionalizados desde las políticas de seguridad hegemónicas en otras regiones.

- La articulación política del crimen organizado, que se ha desarrollado en los últimos años en la región, y su penetración en el tejido social, configuran una mezcla explosiva que acicatea el riesgo de respuestas de fuerza por parte de los gobiernos en coyunturas de conflicto.

Todos estos fenómenos y factores de riesgo rebasan las capacidades de respuesta exclusivamente nacionales y, en algunos casos, son fuente de tensión y conflicto entre estados de la región, sobre todo en zonas de frontera críticas, con presencia de situaciones de fuerza que comprometen a estados, actores no estatales y actores extrarregionales, tornando muy compleja la gestión de seguridad, dando lugar a nuevos tipos de conflictos en las relaciones vecinales entre estados que tensionan el conjunto del escenario de seguridad regional.

3

ROLES Y MISIONES DE FUERZAS ARMADAS Y POLICÍAS

En este contexto, los problemas de gobernabilidad del sector seguridad tienen un efecto institucional en la redefinición de los roles y misiones de las fuerzas armadas, las policías y los servicios de inteligencia, fundamentalmente en torno a situaciones de seguridad interior.

En la mayor parte de los países de la región se advierte la asignación de roles de seguridad interior a los militares, lo cual conlleva conflictos institucionales y afectaciones de diversa índole en cuanto a doctrina, sistemas de operación, sistemas de armas, capacitación y presupuestos, con implicaciones de orden institucional y de legitimidad del uso de la fuerza por el Estado y la forma que ese uso debe tener: especializado, diferenciado y proporcional.

El desempeño de estos roles y misiones de las fuerzas armadas y las policías para responder a las urgencias de los gobiernos para enfrentar los efectos del crimen organizado, el terrorismo, los tráficos y violencias de diverso tipo, que impactan sobre el tejido social y las demandas de seguridad de la población hacia los estados, requiere de una reforma muy profunda del sector seguridad en todos los estados, apartándose del concepto tradicional que se centraba en responder a las situaciones de posconflicto y de los modelos extrarregionales promovidos por la vía de la asistencia militar y policial.

El concepto de sector seguridad adquiere actualmente una dimensión muy distinta, principalmente a consecuencia de la globalización de las amenazas, ahora mucho más provenientes de actores transnacionales, que relativizan la condición fronteriza, hoy mucho más permeables a factores externos de diversa naturaleza.

La necesidad de una nueva división del trabajo entre fuerzas armadas, policías, servicios de inteligencia, aparato judicial y diplomacia implica la redefinición de los

roles y las misiones de todos estos cuerpos institucionales. Al mismo tiempo, hay que adoptar también nuevos instrumentos y técnicas que faciliten el trabajo eficiente de cada uno de ellos, lo que requiere dotarles de recursos humanos y financieros suficientes por parte del Estado y un soporte de legitimidad social para sus actuaciones

De no hacerlo así, el Estado se vería en la situación de ser incapaz de garantizar la seguridad ciudadana de una forma inclusiva para toda la población, de impedir el peligroso proceso en el que solo una parte de la población podría permitirse, contando con sus propios recursos económicos, disfrutar de un nivel aceptable de seguridad, mientras que la seguridad de los más desfavorecidos se encontraría en manos de un Estado más debilitado.

Precisamente, la garantía de la seguridad pública extendida a todos los ciudadanos es un derecho constitucional que no puede ser transferido a las fuerzas del mercado en forma del concepto, muy extendido en la región, de la seguridad privada. El peligro que implica la extensión de la seguridad privada, no es solo incrementar la brecha social entre ciudadanos seguros e inseguros, sino también que se produzcan desvíos y conexiones entre el crimen organizado y los “garantes privados” de la seguridad.

Una reforma tan amplia y urgente del sector seguridad implica también la necesidad de control y observación por instituciones independientes del poder ejecutivo, en primer lugar, por las asambleas parlamentarias, que en algunos casos todavía no tienen los poderes y aún menos los conocimientos para llevar a cabo ese control parlamentario de las instituciones del sector seguridad. Además, tiene que existir suficiente transparencia para

que las organizaciones especializadas de la sociedad civil y de los medios puedan también asumir un papel de observación y crítica de tan complejo proceso.

Por esta razón, hay que poner especial atención a la redefinición del concepto de seguridad fronteriza. Las fronteras ya solo pueden ser seguras cuando funciona un concepto de seguridad regional que permita dar respuesta a unas amenazas de carácter transfronterizo, provenientes no tanto de las actuaciones del Estado vecino sino de otros actores externos transnacionales, con capacidad de afectar muy gravemente la seguridad nacional.

Estas nuevas condiciones inciden en una redefinición de los conceptos de seguridad regional y seguridad nacional, aún inconclusa y con perspectivas diversas en los países de la región, en la que se deberá poner especial atención a las diferencias entre los estados para ejercer el control de territorios, mediante una cooperación que permita equilibrar las asimetrías en materia de seguridad y desarrollo fronterizo mediante la concurrencia de capacidades compartidas.

CONCLUSIONES

1. Una nueva formulación de la seguridad nacional deberá partir de la relativización necesaria de la noción tradicional de soberanía, frente a fenómenos que trascienden y penetran las fronteras territoriales, con manifestaciones e impacto económico, político y social en varios estados, e incluso con desbordes de índole subregional y regional.
2. La reforma del sector seguridad debe considerar, además de las instituciones nacionales, políticas de cooperación vecinal y regional.
3. Más allá de los modelos tradicionales, es necesario explorar las formas de implementación de roles concurrentes entre cuerpos de fuerza especializados y diferenciados: militares, policías, servicios de inteligencia.
4. La perspectiva de seguridad regional debe considerar la cooperación frente a fenómenos de naturaleza transnacional: crimen organizado, terrorismo, cambio climático, migraciones, tráficos ilegales, etcétera.
5. Más allá de la inexistencia de un sistema regional, la posibilidad de conformación de regímenes específicos puede articular la necesaria cooperación vecinal y regional frente a las necesidades de una seguridad compartida, con la reformulación de los mecanismos de confianza mutua y prevención de conflictos.
6. La construcción de la seguridad regional demanda de mecanismos de cooperación inclusivos y diversos, con sentido estratégico de comunidad de estados y no limitados por las diferencias en la orientación política de los gobiernos y las coyunturas variables de los diversos sistemas de gobierno presentes en la región.

ACERCA DE LOS AUTORES

Pablo Celi. Sociólogo y politólogo y doctor en ciencias internacionales y en filosofía. Profesor de la Universidad Central del Ecuador. Investigador con estudios y publicaciones en política y relaciones internacionales, integración regional y seguridad internacional.

Wolf Grabendorff. Politólogo alemán, es consultor internacional y actualmente director del Ildis Ecuador y representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung en este país. Estudió historia, sociología, ciencias políticas y relaciones internacionales en Frankfurt, Grinnell (Iowa) y Berlín.

PIE DE IMPRENTA

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

Responsable

Kristina Birke Daniels

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

Catalina Niño

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

Bogotá, marzo de 2020

SOBRE ESTE PROYECTO

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

pactos sobre la democracia en la región. Para alimentar esas discusiones, la Red organizó el primer Congreso de seguridad incluyente y sostenible, el 18 y 19 de octubre de 2019. Los autores de este documento son miembros de la Red y participaron en el Congreso.

Para más información, consulte

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

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

CRISIS Y PERSPECTIVAS DE LA GOBERNANZA REGIONAL Y LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA



Los países enfrentan hoy procesos de redefinición de la seguridad nacional y tensiones entre el concepto de seguridad interna y los desafíos de seguridad regional.

El concepto de soberanía nacional ha perdido sentido cuando se trata de confrontar los problemas derivados de la presión de los flujos ilegales financieros, de bienes, drogas, armas o personas provenientes de fuera del territorio nacional, en condiciones en las que los estados ven disminuida su capacidad de regular estos flujos y ejercer un control territorial pleno.

El desborde de estos fenómenos requiere de la colaboración transfronteriza y una cooperación regional eficiente, pero el debilitamiento generalizado de los mecanismos multilaterales ha afectado la construcción de regímenes de seguridad regional y los sistemas de cooperación.



El debilitamiento de esos mecanismos coincide con la presencia de actores extrarregionales con sus intereses particulares (sobre todo Estados Unidos, Rusia y China), lo que ha contribuido al ascenso de la conflictividad entre países vecinos con diferencias ideológicas.

La profundización de fenómenos transnacionales como el crimen organizado y los tráficos ilícitos de distinto tipo ha dado lugar a una dimensión interconectada entre la seguridad interior y la regional. El crimen organizado ha provocado una ola de violencia y debilitado enormemente la capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana.



Estos fenómenos rebasan las capacidades de respuesta exclusivamente nacionales y en algunos casos son fuente de tensión entre estados, sobre todo en zonas de frontera críticas.

Esos problemas de gobernabilidad tienen un efecto institucional en la redefinición de los roles y misiones de las fuerzas armadas, las policías y los servicios de inteligencia. Así, en la mayor parte de los países de la región se advierte la asignación de roles en seguridad interior a los militares. El desempeño de estos nuevos roles y misiones requiere de una reforma muy profunda del sector, pendiente en casi toda América Latina.