



# Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina<sup>1</sup>

Pablo Celi De la Torre y Wolf Grabendorff

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 incorporados en las respuestas estatales y en los instrumentos multilaterales.

Los conceptos de seguridad nacional y seguridad regional, que definieron el marco de la cooperación en materia de seguridad y defensa para los países latinoamericanos, han variado en sus perspectivas estratégicas, prioridades, objetivos, actores y marcos legales e institucionales.

Los prolongados debates acerca de las amenazas y los riesgos en materia de seguridad y defensa, así como, los relacionados con los roles de las fuerzas militares y policiales, fundamentalmente en lo referido a la seguridad interna, han cambiado de escenario en sujeción a los

apremios derivados de fenómenos transfronterizos generadores de inseguridad, violencias y tráfico de diverso tipo, conflictos asimétricos no convencionales, nuevos factores de riesgo en materia ambiental y recientemente, en salud pública.

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 bilaterales y multilaterales, como consecuencia de los cambios de orientación y el perfil político de los gobiernos, 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 de conflicto a nivel interno de los países y en sus relaciones vecinales, proyectándose sobre los procesos de una seguridad regional inacabada, en un contexto de debilitamiento de los mecanismos y regímenes multilaterales y reestructuración de los vínculos bilaterales entre los países del área y con potencias extra regionales.

## **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 van transformando en relación a 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 asimétrica que afecta los tradicionales conceptos de seguridad.

Los países, bajo 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 cooperación, integración y seguridad regional.

Bajo estas tensiones, las fórmulas tradicionales para resolver los problemas de seguridad interna, en el contexto de soberanía nacional, no sirven ya frente a problemas transnacionales que se originan más allá de las fronteras y desbordan los débiles espacios de cooperación que se pudieron implementar en forma parcial en la región, afectando de forma diferente a cada Estado que la compone, independientemente de su régimen político.

La aplicación del concepto de soberanía nacional, entendida como control territorial, ejercido en forma excluyente por 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, a nivel vecinal y regional, dependientes de la forma cómo se manifiestan y la naturaleza de los conflictos a los que están ligadas, tanto de tipo interno como transnacionales, que, en la actualidad, gravitan sobre diversos aspectos de seguridad regional. Estos problemas requieren una colaboración transfronteriza y una cooperación regional eficiente que involucre actores políticos, diplomáticos, sociales, militares y policiales, en sus diversos ámbitos.

El debilitamiento generalizado de los mecanismos multilaterales, tanto a nivel sudamericano (UNASUR) como interamericano (OEA) ha afectado el proceso de construcción de regímenes de seguridad regional, limitando el ámbito 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 una creciente remilitarización 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 de UNASUR y la falta de

atención acerca de los graves problemas de seguridad por parte de otros organismos multilaterales en la región. Además, se ha puesto de manifiesto que los conceptos hemisféricos no pudieron armonizarse con los conceptos de gobernanza y seguridad regional latinoamericana.

Por otra parte, también este debilitamiento de los mecanismos multilaterales coincide y, en algunos casos, ha favorecido la presencia de actores extra regionales, en progresiva extensión con particulares intereses geopolíticos, articulado por relaciones bilaterales privilegiadas, fundamentalmente con Estados Unidos, Rusia y China, en menor medida con la Unión Europea, Irán y Turquía, en una combinatoria de competencia estratégica y comercial, 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 extra regionales, asumidas como factor de estabilización interna, contribuyendo, con ello, a un ascenso de la conflictividad con los países vecinos por disensos ideológicos, competencia comercial o emulación geopolítica.

Un peligro adicional que provoca el alineamiento con actores externos en temas de seguridad, es la posibilidad que, debido al real o imaginado empoderamiento de un Estado concreto, pueda aumentar 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 de gobernabilidad interna que venía 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 América Latina en 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 con la aparición, 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, etc. han sido uno de los factores presentes y constantes en la región. Con diversas manifestaciones y niveles de penetración, su impacto se deja sentir en los diferentes Estados, cuya debilidad y permeabilidad en sus estructuras económicas, sociales y políticas, ha contribuido en algunos casos a la extensión y complejidad del fenómeno, con efectos graves para la seguridad pública, la situación de las poblaciones y los Derechos Humanos.

El tráfico de drogas y las acciones tendientes a su erradicación por parte de los Estados implicados, incluso con la participación de los Estados Unidos (y la aceptación sin reparo de su concepto de Guerra contra la Droga), aunque también y en diferentes épocas afectase 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 tienen mucho que ver con el aumento y 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 y deforestación 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, también asociado a diversas formas de corrupción que lesionan y debilitan la estructura institucional de los estados y su capacidad de respuesta a fenómenos de inseguridad crecientes.

- Los desplazamientos y migraciones, con la excepción del caso de Colombia y de América Central, son un fenómeno relativamente más reciente, pero que tiene un gran impacto en los países vecinos que se ven implicados.

La incapacidad o la falta de voluntad política 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, etc.) 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 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 internacionalizados desde 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, ya que las Fuerzas Armadas se presentan como necesarios garantes para la gobernabilidad del país.
- La aparición en los últimos meses de la pandemia global del COVID-19, ha originado, en dimensiones inusitadas y todavía de difícil evaluación, un fenómeno transfronterizo de alta afectación para la seguridad de poblaciones y países, con impactos devastadores en lo social y en la estabilidad económica e incluso política.

La crisis de seguridad en materia de salud que asola al planeta, más allá de las asimetrías en sus efectos, diferenciados en los países y las regiones, ha puesto de manifiesto la debilidad de las estructuras nacionales y la insuficiencia de los pocos mecanismos de cooperación global y regionales en materia de seguridad en salud pública, e incluso su ausencia de registro en las definiciones y en los marcos institucionales, como una dimensión que puede llegar a constituirse en un factor de riesgo para la seguridad estatal, regional y global.

La acción de los Estados, en aislamiento, pone en evidencia la ausencia de regímenes de cooperación supranacionales que hubiesen aportado información, protocolos, logística y medios de cooperación multilaterales, con lo cual, la crisis de los sistemas de salud que afecta masivamente a las poblaciones, en condiciones sociales, económicas, de desarrollo y estatales diversas, pone en cuestión, desde este fenómeno específico, la insolvencia de los regímenes de seguridad tal como se los ha venido implementando, es decir, como mecanismos limitados a acuerdos sujetos a la soberanía de los Estados para su consecución, implementación, seguimiento y control.

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 extra regionales, 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 Fuerzas Policiales

En este contexto, los problemas de gobernabilidad del sector seguridad, tienen un efecto institucional en la redefinición de 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 a los militares de roles en seguridad interior, 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 tráfico y violencias de diverso tipo, y otras situaciones de crisis interna (como los levantamientos sociales acaecidos en los últimos meses del 2019 en varios países de la región) que impactan sobre el tejido social y las demandas de seguridad de la población hacia los Estados, requiere una reforma muy profunda del sector seguridad en todos los Estados, apartándose del concepto tradicional que se centraba en responder a las situaciones de pos conflicto y de los modelos extra regionales promovidos por la vía de la asistencia militar y policial.

El concepto de sector seguridad y su alcance en materia de funciones y roles institucionales, adquiere actualmente una dimensión muy distinta, principalmente como consecuencia de la globalización de las amenazas, ahora mucho más provenientes de actores transnacionales, que relativizan la condición fronteriza, más permeables a factores externos de diversa naturaleza.

La necesidad de una nueva división de trabajo entre Fuerzas Armadas, Policías, Servicios de Inteligencia, Aparato Judicial y Diplomacia implica redefiniciones de los roles y misiones de todos estos cuerpos institucionales. Al mismo tiempo, también hay que adoptar nuevos instrumentos y técnicas que faciliten el trabajo eficiente de cada uno de ellos, lo que requiere dotarlos 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 sólo 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 que no puede ser transferido a las fuerzas del mercado en la forma de seguridad privada, concepto muy extendido en la región. El peligro que implica la extensión de la seguridad privada, no es sólo 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 la información, conocimientos especializados y experticia 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 de comunicación 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 sólo 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 fenómenos y 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, dando forma política e institucional a 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 necesaria relativización 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 a las nacionales, políticas de cooperación vecinal y regional.
3. Más allá de los modelos tradicionales, se vuelve necesario explorar las formas de implementación de roles concurrentes entre cuerpos de fuerza especializados y diferenciados: militares, policías, servicios de inteligencia, justicia, etc.
4. La perspectiva de seguridad regional se debe considerar la cooperación frente a fenómenos de naturaleza transnacional: crimen organizado, terrorismo, cambio climático, migraciones, tráfico ilegales, pandemias, etc.
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.

## NOTAS

1. Una versión previa de este artículo fue preparada para el “Primer Congreso sobre Seguridad para América Latina: Incluyente y Sostenible” de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, 18-19 de octubre 2019.

## Eurasia y América Latina en un mundo multipolar

Andrés Serbin

Eurasia es una región poco conocida en América Latina y el Caribe, pese a estar convirtiéndose en un decisivo polo de poder alternativo en el mundo contemporáneo. Un denso entramado político institucional se configura en el ámbito euroasiático sobre la base de diferentes procesos de conflicto y de conectividad, de la convergencia estratégica entre China y Rusia;

del ambiguo papel de la India y de otros países de la región como Irán, Turquía y Kazajistán; de la articulación entre la Ruta de la Seda, la Unión Económica Euroasiática y la Organización de Cooperación de Shanghai, y de la conformación de un bloque que crecientemente desafía a Occidente en diferentes ámbitos.



## América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales

Andrés Serbin (editor)

El sistema internacional se encuentra en una etapa de transición de su ordenamiento geo-económico y geopolítico: crisis de la globalización, de la gobernanza global y del multilateralismo; reconfiguración y difusión del poder mundial y emergencia de nuevos actores, estrategias y narrativas que estructuran

un nuevo orden internacional plagado de riesgos e incertidumbres, a la par de transformaciones importantes en el mapa político regional y en los esfuerzos de coordinación y convergencia de los países de la región. En este contexto, América Latina y el Caribe se enfrentan al impacto de un escenario global y regional complejo que demanda respuestas adaptativas y transformadoras por parte de sus gobiernos. En base a la contribución de un conjunto de especialistas de la región, este libro aborda estos problemas desde enfoques teóricos, disciplinas y experiencias diferentes y presenta un panorama de los cambios globales y de sus impactos regionales que configura una guía útil y plural para decisores políticos y económicos, analistas e investigadores, y ciudadanos con un interés de entender el rol y el rumbo de nuestra región en este nuevo orden mundial.

Libros recientes de la Colección Pensamiento Propio  
Disponibles en [www.cries.org](http://www.cries.org) - [info@cries.org](mailto:info@cries.org)