



Mariano Aguirre Ernst, coordinador/editor
Enero de 2026

Las múltiples caras de la seguridad en América Latina

Selección de recursos del *Newsletter*
del Centro Regional sobre Paz y Seguridad



Pie de imprenta

© 2026 FES (Friedrich-Ebert-Stiftung)

Editor

Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia (Fescol)
Calle 71 n° 11-90, Bogotá
<https://colombia.fes.de/>

Responsables de la publicación:

Oliver Üllenberg, Representante de la Fundación Friedrich-Ebert en Colombia

Coordinadora del proyecto

Catalina Niño Guarnizo

Contacto:

catalina.nino@fes.de

Diagramación

vargasramirezangela@gmail.com

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Fundación Friedrich-Ebert (FES).

No se permite el uso comercial de los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich-Ebert (FES) sin autorización previa por escrito de la FES.

Las publicaciones de la Fundación Friedrich-Ebert no deben utilizarse con fines electorales.

ISBN 978-628-97314-7-7



CONTENIDO

Introducción	5
Las múltiples caras de la seguridad en América Latina	5
Mariano Aguirre Ernst / Catalina Niño Guarnizo	
1. Conceptualización	7
Marco de análisis	7
Lucía Dammert / Carolina Sampó	
Hacia un concepto de seguridad incluyente y sostenible	9
Arlene B. Tickner	
La seguridad en América Latina. ¿Cómo refundar la conversación?	10
Jenny Pearce	
El imperativo de la <i>seguridad común</i> en un sistema de seguridad internacional competitivo	12
Luis Tomé, Ph. D.	
2. El contexto internacional	14
Qué esperar de las políticas de la administración Trump 2.0 con respecto a América Latina	14
Maureen Meyer	
La defensa en la relación China-América Latina y el Caribe	16
Xulio Ríos	
“Disuasión integrada” vs. Zona de Paz Sudamericana	18
Augusto Varas	
Un desafío para la paz global y la reconstrucción del regionalismo de América Latina	20
Marcos Robledo	
Otra oportunidad perdida para América Latina	22
Érika Ruiz Sandoval	
Brasil y la paz en Ucrania	24
Mónica Hirst / Juan Gabriel Tokatlian	
Entre la percepción y la realidad	26
Mónica Hirst / Juan Gabriel Tokatlian	
Trump, el canal de Panamá y la política de soberanía estadounidense	29
Jennifer Mittelstadt	

3. Militarización e (in)seguridad regional	31
¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina	31
Wolf Grabendorff	
Remilitarización y populismo	36
Rut Diamint	
Nuevos autoritarismos, militarismo y militarización en Centroamérica	38
Elvira Cuadra Lira	
Rosario, ¿laboratorio para la entrada del crimen organizado en Argentina?	40
Sabina Frederic / Mariana Galvani / Alina Ríos	
Las políticas de seguridad y defensa de Javier Milei	42
Sabina Frederic	
De plataforma logística a epicentro de violencia: Ecuador y el crimen organizado	44
Renato Rivera Rhon	
Política armamentística: en el límite del juego democrático	46
Carolina Ricardo	
La tendencia a la militarización y caminos para la sociedad civil	47
Natália Pollachi	
Tendencias de la seguridad en América del Sur	49
Mariano Aguirre / Sabina Frederic	
Los obstáculos para la “paz total” en Colombia	52
Catalina Niño Guarnizo	
La reforma del sector de seguridad sigue distante en Colombia	55
Adam Isacson	
4. Intersecciones: género, derechos humanos, clima	57
La seguridad feminista	57
Arlene B. Tickner	
La conceptualización del feminicidio como teoría de seguridad crítica	59
Natalia Tejero Rivas	
Los retos del equilibrio entre la seguridad y los derechos humanos	63
Guillermo Fernández-Maldonado C.	
Justicia ambiental y climática, y las dinámicas de violencia en América Latina	65
Caroline Delgado / Farah Hegazi / Anniek Barnhoorn	
5. Hacia el futuro	69
Defensa de una seguridad humana para reequilibrar el gasto militar	69
Michael Brzoska / Wuyi Omitoogun / Elizabeth Sköns	
Los derechos humanos en Latinoamérica: retos ante una promesa incumplida	71
Guillermo Fernández- Maldonado C.	
Zona de Paz en América del Sur	73
Augusto Varas	
Construyendo un orden internacional más democrático	75
Antonio Patriota	

INTRODUCCIÓN

Las múltiples caras de la seguridad en América Latina

Mariano Aguirre Ernst / Catalina Niño Guarnizo

La seguridad interior en América del Sur, Centroamérica, México y el Caribe se ha convertido, desde hace más de una década, en una de las principales preocupaciones de las sociedades de la región. Pese a la diversidad y diferencias entre los estados, la inseguridad generada por el crimen local e internacional, sumada a la agitación deliberada de actores políticos que amplifican esa percepción, han posicionado este tema como prioritario, en algunos países incluso por encima del empleo, la desigualdad o las consecuencias del cambio climático. Más grave aún es que esa percepción de inseguridad va unida a un creciente desprestigio de la democracia, dado que se tiende a identificar que el aumento de la primera se debería a la debilidad y corrupción de la segunda¹. El consiguiente ascenso de gobiernos de corte punitivo que privilegian respuestas inmediatas –muchas veces autoritarias– por encima de enfoques orientados a abordar las causas estructurales del crimen es una de las consecuencias directas del desprestigio de la democracia.

De la seguridad nacional a la seguridad con enfoque de género, étnico y ambiental

la cuestión de la seguridad interna ha sido ampliamente analizada en la región durante los últimos quince años. En el pasado predominaban enfoques centrados en la denominada “seguridad nacional”, las relaciones interestatales y los vínculos militares con Estados Unidos. Durante la Guerra Fría y en las décadas en las que hubo movimientos armados insurgentes en varios países de la región, la seguridad interior era concebida esencialmente como una cuestión de contrainsurgencia. Hoy, aunque persisten elementos de ese enfoque –como la transición de la llamada “guerra contra las drogas” hacia una “guerra contra el crimen”–, han emergido nuevas dinámicas. Tal es el caso de la forma en que las fuerzas armadas locales, presionadas por el Pentágono, se ven involucradas en las estrategias de seguridad impulsadas por Estados Unidos, particularmente frente al creciente interés de Washington en contrarrestar la influencia china en la región.

Por su parte, la relación cívico-militar y en particular la reforma del sector de seguridad y defensa –ampliamente analizada después del fin de la ola de dictaduras militares– no ha logrado los resultados. Las fuerzas armadas siguen ocupando un lugar destacado en el poder político y económico, aunque no necesariamente estén instaladas, como en el pasado, en las casas de gobierno.

Los estudios y diagnósticos sobre la inseguridad interior en la región han alcanzado un importante nivel de sofisticación, tanto en el análisis de sus múltiples raíces como en la identificación de sus diversas manifestaciones y actores involucrados. También se han desarrollado propuestas alternativas a las políticas de “mano dura”. Entre los principales campos de análisis actuales se destacan: la relación entre seguridad y desarrollo; el acento en los enfoques territoriales y la prevención; el fortalecimiento del Estado de derecho y del acceso a la justicia; el análisis del accionar policial, los sistemas penitenciarios y las políticas de reinserción y rehabilitación; la lucha contra el crimen organizado y contra sus bases económicas y financieras; la cooperación regional contra el crimen; y el uso de nuevas tecnologías.

Asimismo, ha cobrado relevancia la reflexión sobre la seguridad desde una perspectiva de género; el reconocimiento de las formas propias de seguridad de los pueblos indígenas; y la intersección entre seguridad y crisis ambiental, con énfasis en las violencias derivadas de la minería extractiva, tales como la criminalización de defensores/as del medio ambiente y el uso creciente de la violencia estatal para imponer megaproyectos².

El trabajo de centro regional sobre paz y seguridad de la Friedrich-Ebert-Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert ha estado presente desde hace más de quince años en los debates sobre la seguridad nacional como actualmente sobre la seguridad interior, tanto en análisis regionales como de países específicos, por medio de su proyecto de seguridad regional en América

1 Ver PNUD/Fundación Carolina/International Idea/Secretaría General Iberoamericana (Segib). *Seguridad ciudadana como pilar de la agenda renovada de desarrollo y democracia en América Latina y el Caribe*, 11 de noviembre de 2024.

2 Ver, entre otros trabajos. *Construyendo la seguridad ciudadana en las Américas*. The Dialogue. Washington D.C. 2011. <https://thediologue.org/analysis/construyendo-la-seguridad-ciudadana-en-las-americas?lang=es>; Marco estratégico de seguridad y justicia. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). 2025. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2423/Marco%20estrat%C3%A9gico%20de%20seguridad%20y%20justicia%20para%20el%20desarrollo.pdf?sequence=1>; Alessandra Jungs de Almeida (ed.). *Estudios feministas de seguridad desde América Latina y el Caribe*. UFSC. Florianópolis. 2025. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21867.pdf>; Maristella Svampa. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld University Press. 2019.

Latina. En el marco de ese proyecto, en 2019 se creó la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible, que a partir de 2025 se conoce como Centro Regional sobre Paz y Seguridad, que entre 2020 y 2022 llevó a cabo cuatro Congresos, dos presenciales y dos virtuales.

Además, se han publicado informes sobre diferentes concepciones de la seguridad, las múltiples formas que tiene la inseguridad en la región, la evolución y el impacto del crimen organizado, entre otros temas³. Paralelamente, el Centro publica un *Newsletter* con cuatro números al año, en el que se recomiendan recursos publicados en y sobre la región, dos ensayos breves en cada número acerca de seguridad en un sentido amplio, y produce contenidos en diversos formatos para redes sociales, incluyendo la serie en video Ideas audaces en la que personas expertas contestan preguntas complejas sobre seguridad en un tiempo muy corto, y el podcast “Kit de seguridad progresista: análisis y recomendaciones para el fin del mundo” con entrevistas más en profundidad sobre asuntos clave para la seguridad de la región.

La presente recopilación recoge la mayor parte de los artículos escritos para el *Newsletter* en sus primeros 21 números, más una serie de textos o fragmentos publicados por la FES en otros informes. Los asuntos tratados abarcan un amplio arco que comienza con la conceptualización de la seguridad, analizando las diferentes interpretaciones académicas de la misma y preguntándose cómo se construiría una de corte inclusivo y sostenible. En ese sentido, se plantea la noción de seguridad en común, una forma de distensión para Europa durante la Guerra Fría que podría aplicarse a América Latina con las necesarias adaptaciones.

En la segunda parte, una serie de artículos sitúan la cuestión de la seguridad en el contexto internacional, seriamente marcado por el ascenso del movimiento *Make America Great Again* (MAGA) en Estados Unidos, las guerras de Ucrania y Gaza, y el debate sobre si el sistema internacional ha entrado en una segunda Guerra Fría, y analizan cómo influyen estos factores en la región.

La evolución del militarismo y la remilitarización, ahora parapetada detrás de poderes civiles, es una manera en que las fuerzas armadas siguen teniendo e incluso aumentando su poder. Paralelamente, gobiernos democráticamente elegidos promueven legislaciones de “mano dura”, en muchos casos con apoyo ciudadano, que reducen los controles de las fuerzas de seguridad y eximen a las autoridades políticas de rendir cuentas con respecto a las políticas que implementan en la lucha contra el crimen organizado. En muchos casos, esas políticas terminan reprimiendo el activismo social y el derecho a la protesta.

La cuestión del crimen es analizada en varios trabajos en sus aspectos locales (por ejemplo, en Argentina), que permiten entender sus estructuras y racionalidades evitando generalizaciones. Por otro lado, se incluye un texto sobre Haití, el caso más espectacular de desaparición del Estado en la región, y la toma de parte de este por parte de bandas criminales.

La excepción a la desaparición de la insurgencia política, antes mencionada, es Colombia. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) continúa operando, al tiempo que el fracaso de los gobiernos de Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-) en acelerar la implementación del Acuerdo de paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) ha sido un factor que ha facilitado la proliferación de grupos disidentes. Un artículo aborda las razones del fracaso de la paz total del gobierno del presidente Petro.

Los análisis actuales sobre seguridad ponen de relieve sus intersecciones con otros campos de la política. En esa línea tres textos se ocupan de la cuestión de la seguridad en relación con el género, los derechos humanos y el cambio climático.

La tendencia de diversos gobiernos de la región hacia políticas punitivas contrasta con los intentos de implementar otras formas alternativas, sea para la seguridad regional como para la interior. La última parte de la selección presenta una serie de textos que proponen ideas diferentes a las convencionalmente aceptadas en el contexto de un orden internacional que promueva y respete la democracia, el derecho internacional y las relaciones cooperativas entre los estados.

Agradecemos a los autores/as que han colaborado en el *Newsletter* y en otras publicaciones de FES, y esperamos que esta recopilación sea un aporte a la necesaria reflexión sobre la seguridad en relación con el desarrollo y la democracia en la región.

³ Entre diversos ejemplos, ver Wolf Grabendorff (ed.). Militares y gobernabilidad. FES. Bogotá. 2021. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18384.pdf>; y Seguridad en América Latina y el Caribe: respuestas progresistas en tiempos de descontento social y crisis globales. FES. Bogotá. 2024, noviembre; <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/19924.pdf>; Mariano Aguirre y Sabina Frederic. “Tendencias de la seguridad en América del Sur”. FES. Seguridad. Bogotá. 2024, febrero. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21050.pdf>; Lucía Dammert y Carolina Sampó. “La evolución del crimen organizado en América Latina”. Paz y Seguridad. FES. Bogotá. 2025, enero. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21834.pdf>

1. CONCEPTUALIZACIÓN

Marco de análisis

Lucía Dammert / Carolina Sampó

El crimen organizado se ha convertido en el problema de seguridad más grave de la región, no solo por los altos niveles de violencia que trae aparejados, posicionando a América Latina como la región sin conflictos bélicos más violenta del mundo, sino también por la aparición de espacios de gobernanza criminal que no hacen más que poner de manifiesto la debilidad de los Estados latinoamericanos.

Entendemos al crimen organizado como una forma particular de llevar a cabo actividades delictivas, más que como un delito en sí mismo. Los delitos cometidos bajo esta modalidad abarcan diversas clases de negocios ilícitos que pueden considerarse manifestaciones del crimen organizado (Sampó, 2017). Según el último reporte del Índice Global sobre Crimen Organizado (GI-TOC, 2023), las principales manifestaciones en América Latina incluyen el tráfico y la trata de personas, la extorsión, el tráfico de armas, el tráfico de drogas (principalmente cocaína y marihuana), la explotación de recursos naturales no renovables (incluyendo delitos relacionados con la flora y la fauna) y los crímenes financieros.

La diversificación de los mercados en los que operan las organizaciones criminales da cuenta de cómo esas estructuras se adaptan a la demanda y a aquello que pueda generar más ganancias económicas, garantizando así su subsistencia. Estas estructuras no solo operan en múltiples mercados ilícitos, como el tráfico de drogas, armas, personas y la explotación de recursos naturales, sino que logran hacer coexistir estos negocios, optimizando cada operación. Lejos de desactivar un mercado para concentrarse en otro, las organizaciones criminales buscan generar sinergias entre distintas actividades ilícitas para maximizar sus beneficios.

A pesar de la diversificación, las organizaciones criminales más importantes de la región continúan concentradas en el tráfico de drogas. Esto se debe no solo a la demanda global, particularmente de la cocaína, sino también a las fuertes ganancias que sigue generando este mercado. Según los últimos datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime) (2023), globalmente existen más de veintitrés millones de consumidores de cocaína y entre 2021 y 2022 la producción de cocaína pura creció 20%, dejando de manifiesto la magnitud del negocio. A pesar de estas cifras, en los últimos años otros mercados han ganado importancia, llevando a algunas organizaciones de la región a

alcanzar un grado de especialización notable. Por ejemplo, los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación han ampliado sus actividades hacia la tala y la explotación ilegal de tierras, mientras que el Tren de Aragua se ha enfocado en el tráfico de migrantes, la trata de personas y las extorsiones (GI-TOC, 2024; Sampó y Troncoso, 2024).

Según el think tank Global Financial Integrity (2017), los mercados ilícitos generan anualmente ganancias totales que oscilan entre 1,6 y 2,2 billones de dólares. Por otro lado, el producto bruto interno (PBI) mundial alcanzó en 2023 los 104 billones de dólares, según datos del Banco Mundial (2024). Las falsificaciones son el mercado ilegal que más dinero mueve a nivel global, con un estimado de entre 923 mil millones de dólares y 1,13 billones de dólares, seguidas por el tráfico de drogas, que se estima genera entre 426 mil millones y 652 mil millones de dólares. La tala ilegal de árboles genera ganancias estimadas entre 52 mil millones y 157 mil millones de dólares, seguida por la trata de personas, que produce alrededor de 152 mil millones de dólares. Lejos de estas, la minería ilegal reditúa entre 12 mil millones y 48 mil millones de dólares, la pesca no regulada entre 15,5 mil millones y 36 mil millones de dólares, el comercio ilícito de vida silvestre entre 5 y 23 mil millones de dólares, y el robo de petróleo entre 5,2 mil millones y 11,9 mil millones de dólares. Aunque no existen estimaciones actualizadas, se estima que los números han aumentado considerablemente para todos estos mercados ilícitos.

Sin duda, las condiciones socioeconómicas que enfrenta América Latina generan un alto número de ciudadanos disponibles para integrar las filas de las organizaciones criminales. Esta realidad afecta particularmente a hombres jóvenes, pero también a mujeres en situaciones sumamente vulnerables, lo que las convierte en presas más fáciles para estas organizaciones. La interseccionalidad entre pobreza, clase social y pertenencia a grupos minoritarios (indígenas, afrodescendientes y parte del colectivo LTGBQ+) las hace particularmente susceptibles al reclutamiento por parte de las estructuras criminales.

Esta vulnerabilidad se ve exacerbada además en aquellos contextos donde las organizaciones criminales tienen una fuerte presencia dentro del sistema penitenciario. De hecho, diversas organizaciones de este tipo han surgido y se han consolidado en dicho escenario, como el Primeiro Comando da Capital en Brasil, el Tren de Aragua en Venezuela y las Maras en Centroamérica.

Las políticas tendientes a evitar ataques violentos dentro de las cárceles han generado la proliferación de pabellones pertenecientes a una u otra organización criminal, lo que trae de la mano un proceso de mayor fidelización de los miembros, así como de cooptación de aquellos que han sido detenidos y aún no están condenados. Esta situación pone de presente una de las principales problemáticas que genera el uso indiscriminado de la prisión preventiva, dado que el contagio de prácticas violentas y la incapacidad real de separación de los internos por nivel de complejidad delictual termina siendo contraproducente para los miles que esperan en la cárcel el desarrollo de sus procesos judiciales.

Evidentemente, los mercados ilegales se nutren para su desarrollo y consolidación de profundas debilidades institucionales. En unos de sus ejes se instala la incapacidad propia de hacer frente a actividades en constante modificación y altamente sofisticadas, así como los procesos de corrupción, tanto individual como institucional, que facilitan su expansión. Requieren asimismo de un verdadero ejército de jóvenes que en los entornos urbanos se dedican a la vigilancia, la protección violenta, la consolidación de mercados, la limitación de rivales, el cobro de extorsiones, entre muchas otras tareas que requieren poca capacitación y alta disponibilidad a la violencia. Esta población, principalmente juvenil, enfrenta problemas socioeconómicos y una fragmentación territorial que los deja desde un inicio al margen de otras actividades económicas legales e incluso de la educación formal.

Estamos hablando de factores de riesgo para el inicio de carreras criminales, destacados por la literatura, incluida la latinoamericana, desde hace muchos años. Entre estos factores se encuentran el abuso del consumo de alcohol y drogas, el ser víctima o testigo de violencia en el hogar, la deserción escolar, los problemas de salud mental no tratados, el embarazo adolescente y la informalidad laboral. Problemas todos que en la mayoría de países de la región han sido enfrentados solo tangencialmente, lo que asegura la disponibilidad permanente de “mano de obra barata y disponible” para el desarrollo de acciones, principalmente violentas, que sostienen el mercado ilegal.

Referencias

Banco Mundial. 2024. “PBI (US\$ a precios actuales)”. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2023&start=1960&view=chart>

GI-TOC. 2023. Global Organized Crime Index. <https://globalinitiative.net/initiatives/ocindex/>

Global Financial Integrity. 2017. *Transnational crime and the developing world*. <https://34n.8bd.myftpupload.com/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>

Sampó, C. 2017. “Una aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias”. En C. Sampó y V. Troncoso (eds.). *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Sampó, C. y V. Troncoso. 2024. “El tren de Aragua: la transnacionalización del crimen organizado a través del tráfico de migrantes”. *Análisis Político*. 37 (108), 147-176.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2023. *Global Report on Cocaine. Local dynamics, global challenges*. Vienna: Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

Acerca de las autoras

Lucía Dammert. Profesora titular, Departamento de Estudios Políticos, Universidad de Santiago de Chile. lucia.dammert@usach.cl

Carolina Sampó. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Fundadora y miembro de Amassuru, red de mujeres en Seguridad y Defensa en América Latina y el Caribe. carosampo@gmail.com

Fuente

Fragmento de “La evolución del crimen organizado en América Latina”, publicado en enero de 2025. En *Paz y Seguridad*, pp. 7-8. Fescol. Bogotá. Disponible en: <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/21834>

Hacia un concepto de seguridad incluyente y sostenible

Arlene B. Tickner

El estado-centrismo característico de los enfoques tradicionales es limitado a la hora de imaginar una seguridad “incluyente” toda vez que su idea de lo que “es” y “no es” la seguridad, así como de quiénes son sus referentes resulta muy restringida. Los distintos enfoques críticos plantean la necesidad de ampliar el espectro conceptual de la seguridad para incorporar las experiencias vividas y las inseguridades de distintos sectores sociales, en especial los más vulnerables. El posestructuralismo, el poscolonialismo y el feminismo en particular, permiten entender que la diferenciación y la exclusión están en la raíz de los estudios de seguridad en la medida en que enfatizan la necesidad de proteger un “nosotros” contra “algo” que típicamente es un “otro” o “ellos” con atributos raciales, étnicos, de género o de clase. Hacer visibles las lógicas de inclusión y exclusión que engendra la seguridad, así como su impacto en la creación de jerarquías e inequidades en todos los niveles, desde lo local hasta lo global, es un paso indispensable en la imaginación de un concepto más incluyente de la seguridad. Si bien la idea de sostenibilidad puede entenderse desde el vínculo entre la seguridad, el desarrollo sostenible y nuestro futuro común como habitantes del planeta (Brundtland, 1987) hasta la necesidad de adoptar estrategias de seguridad que sostengan objetivos estatales y sociales específicos, el énfasis en la “seguridad incluyente y sostenible” puede llevar también a otro tipo de reflexión. Si la inclusión y la sostenibilidad se entienden como conceptos entrelazados y relacionales, podría sostenerse que se debería incluir a distintos actores en la discusión es acerca de qué es la seguridad y cuáles son las inseguridades que experimentan, dando prelación epistémica a quienes generalmente no han sido partícipes de estas. A la vez, introducir un lente amplio en la concepción de seguridad permite dar cuenta de políticas securitarias que discriminan y violentan a algunos, al tiempo que aseguran privilegios a otros. La incorporación de estas perspectivas inicia la construcción de una seguridad sostenible y democráticamente inclusiva. Por ejemplo, desde la cosmología relacional que comparten las comunidades indígenas y afrodescendientes,

la interconexión de todo con todo significa que cualquier lente “multidimensional” de la seguridad debe tener en cuenta las relaciones que existen entre distintos grupos humanos y entre ellos y los no humanos, incluyendo la “naturaleza” que ha sido destruida para fines económicos. Es interesante que si bien la entrada a esta lectura de seguridad son las experiencias de determinadas comunidades vulnerables, la realidad es que la destrucción ambiental afecta al conjunto de la humanidad. Finalmente, la securitización llama la atención sobre los efectos políticos del uso discursivo de la seguridad, que incluyen la des-democratización del debate público en torno a temas potencialmente neurálgicos y la invocación de medidas de excepción. Esto es importante en contextos como el latinoamericano en los que la tendencia a la militarización es fuerte. Sin embargo, si como se intuye desde el feminismo el problema no es la “seguridad” en sí misma, sino su vínculo estrecho con la masculinidad hegemónica, el patriarcado y el militarismo, el desafío consiste en desmasculinizar el concepto y reconstruirlo en términos sensibles al género y otros tipos de discriminación.

Referencias

Brundtland Commission. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Acerca de la autora

Arlene B. Tickner. Embajadora itinerante para Asuntos de Género y Política Global Feminista. Anterior embajadora alterna ante la ONU, profesora y columnista.

Fuente

Fragmento de “El concepto de la seguridad: apuntes críticos”, publicado en noviembre de 2020. *Análisis*, p. 17, Fescol, Bogotá. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf>

La seguridad en América Latina. ¿Cómo refundar la conversación?

Jenny Pearce

Existe un acuerdo general en que la situación de seguridad en América Latina es una de las peores en el mundo. Normalmente, la seguridad se mide en términos de homicidios por cada 100.000 personas. La media global en 2017 fue de 6,1 por 100.000, y 90% llevados a cabo por hombres. A la vez, el 81% de las víctimas fueron hombres, según el Estudio global de homicidios de UNODC (UNODC, 2019). América Central tenía un promedio de 25,9% homicidios por 100.000 personas y América del Sur de 24,2%. Estas son las tasas más altas en el mundo.

Las estadísticas de homicidios nos ofrecen una mirada necesaria pero muy limitada de lo que significa vivir en las condiciones de inseguridad que sufren muchas personas en la región. Al mismo tiempo, nos lleva a preguntar ¿qué entendemos por (in)seguridad? Y ¿qué entendemos por violencia? Y al final, ¿cómo repensar la seguridad cuando se reconoce que la(s) violencia(s) no es la única fuente de inseguridad?

La conversación sobre este asunto sigue estando muy orientada hacia una serie de contrapuestos. Por ejemplo: seguridad del Estado vs. seguridad ciudadana, represión vs. prevención, policía nacional vs. policía de proximidad.

En realidad, lo que sigue predominando es un enfoque militarizado y punitivo de la seguridad desde el Estado. Esta es muy a menudo la ruta tomada después de declaraciones de diferente tipo. Por ejemplo, en su campaña electoral de 2018 el futuro presidente, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), político de la izquierda, indicó que iba a priorizar ‘abrazos no balazos’. Sin embargo, pasados pocos meses de su presidencia, formó una Guardia Nacional, esencialmente bajo mando militar y dio al ejército un papel en las fronteras y diversas atribuciones que nunca había tenido. López Obrador enfrenta una situación muy compleja, y escribo justamente desde México.

¿Cómo refundar la conversación sobre seguridad, para conseguir la reducción de todas las violencias, incluso las del Estado junto con las múltiples inseguridades que, a su vez, son condiciones para que la violencia se reproduzca?

Para responder a esta pregunta compleja daría tres pasos. Primero, iría por la ruta de la clarificación sobre cómo entendemos violencia e (in)seguridad. Segundo, me adentraría en experiencias con una metodología de trabajo que arranca desde la inclusión de los que sufren la violencia e inseguridad en su vida cotidiana *para que ellos y ellas definan*

lo que implica violencia e (in)seguridad en sus vidas, y tercero, terminaría con la importancia de conectar esas voces desde las experiencias cotidianas con los actores cívicos y estos estarán disponibles a entrar en una conversación nueva.

Metodologías para co-construir y refundar la conversación sobre seguridad

No es imposible reorientar la conversación sobre seguridad cuando se usan metodologías participativas que consideran seriamente qué implica vivir bajo amenazas constantes de “violencia crónica” dentro de todos los espacios de socialización, desde lo íntimo, hasta la calle, la escuela, la cárcel y otros ámbitos (Pearce, 2007).

Cuando se reconoce que todas las violencias importan, no solamente la violencia letal, se empieza a tener otra mirada que va más allá de medirla con base en homicidios. Se entiende mejor también que la criminalidad es un gran reproductor de la violencia, pero no la única, y que también tiene raíces sociales.

Se puede apreciar entonces que la inseguridad es algo mucho más amplio que la violencia y la criminalidad. Es algo subjetivo y no solamente objetivo y medible. Se trata de poder planear la vida, sabiendo que lo básico está garantizado. Por ejemplo, la salud, la educación, la vivienda.

Es por esta razón que las Naciones Unidas lanzó el concepto de seguridad humana en la década de los 1990. Este concepto tiene una gran resonancia entre comunidades que viven en el medio de múltiples amenazas. Sin embargo, a la seguridad humana le falta ‘agencia’ o capacidad de acción social necesaria para impulsarla.

En este vacío, muy a menudo los políticos ofrecen un ‘populismo punitivo’. Hay un peligro latente y activo en América Latina de ‘ciudadanía autoritaria’. O sea que, en el medio de las inseguridades constantes, la ciudadanía acepta se le quiten los derechos en el nombre de la ‘seguridad’.

Trabajando en varias comunidades pobres urbanas y rurales de América Latina en los últimos doce años, un equipo de académicos, activistas e investigadores comunitarios, hemos confirmado la gran capacidad de repensar la conversación sobre la seguridad entre los que viven el problema (el artículo académico que analiza este trabajo: Pearce y Abello Colak, 2021).

Además, con métodos participativos, se puede ir desde las 'quejas' de su situación hasta 'propuestas' para ellos / ellas y otros actores en la sociedad civil y el Estado. En México, por ejemplo, coproducimos Agendas de seguridad humana con cuatro comunidades en cuatro ciudades muy golpeadas por la violencia¹.

El próximo paso es hacer posible que el conocimiento de esas experiencias sea considerado por otros actores de la sociedad civil y el Estado. Con Trevor Stack de la Universidad de Aberdeen y Salvador Maldonado del Colegio de Michoacán, y contrapartes en Apatzingan, Zamora, Xalapa y Guadalajara estamos construyendo propuestas de colaboración entre estos actores y las comunidades.

Para refundar la conversación, hay que conectar actores disponibles a reconocer que se puede medir la seguridad no en términos de cuántas personas son capturadas, los muertos por acciones policiacas / militarizadas ni por la cantidad de encarcelamientos que se realizan. Una forma más real es medir en términos de qué tan segura se siente la ciudadanía, frente no solamente al crimen y las violencias perpetradas en el espacio íntimo y por agentes del Estado, sino también frente al derecho de cada persona a una seguridad humana.

Referencias

Pearce, J. 2007. "Violence, Power and Participation. Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence". *IDS Working Paper*. 274. Brighton IDS.

Pearce, J. y A. Abello Colak. 2021. "Humanising Security Through Action Oriented Research". *Development and Change*. 52 (6): 1370-1395. Publicado online el 12 de octubre. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12689>

UNODC, 2019. *Global Study On Homicide 2019 Homicide trends, patterns and criminal justice response*. UNODC. Viena. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

Acerca de la autora

Jenny Pearce. Profesora en el Latin America and Caribbean Centre, London School of Economics and Political Science (Reino Unido). Autora de *Politics without Violence? Towards a Post-Weberian Enlightenment*. Palgrave Macmillan. Londres. 2020. Firma invitada.

Fuente

Publicado en diciembre de 2021 en el *Newsletter* 7 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/fes-seguridad/newsletter/page-4.html>

¹ Las Agendas y el libro en español en: <https://www.lse.ac.uk/lacc/research/co-constructing-human-security-in-mexico-2>

El imperativo de la *seguridad común* en un sistema de seguridad internacional competitivo

Luis Tomé, Ph. D.

Tras los importantes avances en el sistema de seguridad internacional y en el concepto de seguridad que se han registrado desde el final de la “doble Guerra Fría” (Estados Unidos contra la URSS y Unión Soviética contra la República Popular China), en los últimos años se ha producido un retorno a una operacionalización de la seguridad desde una concepción anticuada y en un sistema eminentemente competitivo. Por lo tanto, es urgente y crucial reafirmar el imperativo de la “seguridad común” –es decir, nuestra seguridad debe lograrse con, y no contra, el “otro”, en un compromiso común y compartido para garantizar la seguridad y la supervivencia de todos y cada uno–.

De las muchas y diversas caracterizaciones del “sistema de seguridad internacional” –que identifican el patrón prominente de comportamientos, políticas, estrategias, discursos e interacciones en el ámbito de la seguridad– podemos identificar cuatro que se consideran básicas o “puras”:

- *Sistema de seguridad competitiva*: partiendo de la idea de que la “seguridad nacional” es prioritaria, los Estados, empezando por las “grandes potencias”, asumen que la defensa y la seguridad propia se consigue reforzando las capacidades militares y entablando alianzas y organizaciones de defensa colectiva contra Estados y coaliciones hostiles. Las grandes potencias se enfrascan en carreras armamentísticas, se disputan aliados y asociados, y se enfrentan entre sí directa e indirectamente, en múltiples ámbitos y de diversas formas, incluso en violentos conflictos internacionales e intraestatales por delegación. En esencia, la seguridad de unos se construye a costa de la seguridad de otros y en contra de otros.
- *Sistema de seguridad cooperativa*: hace hincapié en la cooperación bajo la premisa de que la seguridad propia a veces se consigue mejor con otros, incluidos los adversarios; y que ciertos riesgos y desafíos se afrontan mejor mediante la cooperación con los asociados, pero también con los adversarios, buscando mínimos comunes denominadores para problemas concretos que afecten a la seguridad de ambos o de las distintas partes;
- *Sistema de seguridad colectiva*: se centra en cuestiones de guerra y paz, pero también en una noción muy amplia de referencias, dimensiones e instrumentos de seguridad que deben regularse mediante un conjunto de instituciones, normas formales y procedimientos de carácter y aceptación universal. La “seguridad colectiva” se distingue así de la “defensa colectiva” (que se asocia a

los sistemas de seguridad competitiva) y es, en cierta medida, el corolario de la idea de seguridad de todos, por todos y en nombre de todos, que representa y moviliza a la “sociedad internacional” y apela a una amplia forma representativa y legítima de acción colectiva.

- *Comunidad de seguridad*: implica un profundo grado de compromiso, socialización e institucionalidad, por lo que la pertenencia a la misma es más restringida y está altamente regulada. Una comunidad de seguridad requiere una identidad y una comunión de principios, valores e ideales entre sus miembros; así como una percepción compartida de los riesgos y amenazas y de las soluciones para hacerles frente, lo que resulta vital para lograr y mantener la solidaridad mutua y la reciprocidad a largo plazo.

Los sistemas internacionales de seguridad colectiva, seguridad cooperativa y las comunidades de seguridad han incorporado intrínsecamente la idea de “seguridad común”. Sin embargo, el sistema de seguridad internacional actual es prominente y crecientemente más competitivo: las tensiones se incrementan y la confrontación guía hoy los comportamientos e interacciones de los principales agentes. No obstante, la seguridad común también puede y debe cultivarse y operacionalizarse en un sistema de seguridad competitiva. Conviene recordar que la seguridad común adquirió forma durante la Guerra Fría, favoreciendo el control de armamentos y los regímenes de no proliferación, así como las conferencias de seguridad entre superpotencias y bloques antagónicos, y otras medidas de confianza mutua y distensión. El concepto de seguridad común lo desarrollaría la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, presidida por el primer ministro sueco Olof Palme, y se plasmaría en su informe *Seguridad común: un programa para el desarme*, publicado en 1982. Ante las amenazas de guerra, aquel informe se centró en el desarme nuclear y el teatro de operaciones europeo, prestándole una atención mínima a otras cuestiones y otras regiones. Sin embargo, desde entonces se han producido profundas transformaciones en materia de seguridad:

- La referencia sobre la seguridad o lo que debería ser seguro ha evolucionado y ha pasado de ser el Estado de forma casi exclusiva a incluir también a las comunidades y grupos intraestatales y transnacionales, a la dignidad humana, a la humanidad y al planeta.

- La importancia y el gran impacto en la seguridad por parte de agentes no estatales, ya sea como perturbadores o como proveedores de seguridad.
- La expansión y diversificación de los riesgos y amenazas, con múltiples interconexiones y efectos en cascada.
- Los nuevos instrumentos de seguridad.
- La erosión de la dicotomía tradicional entre las dimensiones interna y externa de la seguridad. Y
- La interacción entre seguridad, desarrollo, derechos humanos, avances tecnológicos y emergencia climática.

En consecuencia, el concepto tradicional de seguridad del Estado, por el Estado y en nombre *del Estado por medio de los instrumentos militares contra las amenazas de otros Estados y de naturaleza esencialmente militar* ha dado paso a nuevos enfoques como la “seguridad humana”, la “seguridad global y seguridad mundial” y la “seguridad integral”, que engloban en su totalidad otras referencias de seguridad más allá del Estado y se basan en concepciones multidimensionales y multinstrumentales de la seguridad. Por otra parte, estas transformaciones implican que la seguridad común se extiende mucho más allá del tipo de preocupaciones fundamentales que guiaron a la “Comisión Palme”.

De hecho, incluso en un sistema de seguridad competitiva, los agentes deben competir responsablemente y darse cuenta de que su propia seguridad suele estar mejor garantizada con otros y no contra los otros; incluidos sus adversarios, frente a una amplia gama de amenazas, riesgos y desafíos comunes: desde determinadas crisis, conflictos y *hotspots* [puntos calientes]; hasta el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, el subdesarrollo y la pobreza extrema, las violaciones masivas de los derechos humanos, las interrupciones en las cadenas de suministro de bienes y energía, los Estados frágiles y fallidos, la piratería marítima, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, el uso malintencionado de las nuevas tecnologías, la escasez de recursos vitales, la degradación ambiental y el cambio climático, las epidemias y las pandemias... Al tratar de abordar adecuadamente estos y otros riesgos y retos comunes, la seguridad no puede imponerse o lograrse por medio de una estrategia de unos contra otros, o de lo contrario la seguridad propia empeorará en lugar de mejorar.

Asimismo, la reconstrucción o el desarrollo de nuevos instrumentos de seguridad –desde los tratados y acuerdos internacionales hasta la ayuda en pro del desarrollo, pasan-

do por otras formas de multilateralismo, tribunales internacionales, mecanismos de mediación y arbitraje, gestión de crisis y conflictos, regímenes de control de armamento, cooperación policial internacional, nuevas normas para combatir la financiación del terrorismo y las actividades delictivas, sistemas de intercambio de información o la lucha contra el cambio climático y la mitigación de sus efectos–, así como un orden internacional basado en normas que todos consideren legítimo, solo pueden lograrse sobre la base de una seguridad común.

En vista del riesgo que existe actualmente de una confrontación a escala global y una amenaza de guerra, especialmente en Asia y en el Indopacífico entre Estados Unidos y China, y en Europa tras la agresión rusa contra Ucrania, los supuestos del “Informe Palme” siguen siendo plenamente válidos. Sin embargo, la seguridad común debe aplicarse también a otra variedad de asuntos y a otras regiones, en particular en el “Sur Global”, donde los riesgos, amenazas y desafíos prioritarios tienen un carácter distinto –como la delincuencia organizada, las bandas armadas o la polarización político-social en América Latina, los Estados frágiles y el terrorismo yihadista en la región del Sahel o el calentamiento global y el aumento del nivel del mar que amenazan la existencia de las islas del Pacífico–. Todo ello, a propósito, se refleja en el informe Seguridad Común 2022, publicado cuarenta años después del “Informe Palme”.

La seguridad común no elimina la competencia, pero no solo mitiga sus efectos, sino que permite que progresen la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa, favoreciendo la seguridad y la supervivencia de todos los pueblos, comunidades, países y regiones del mundo –incluyendo tanto al eje Estados Unidos-Occidente como al eje China-Rusia; tanto a las democracias como a las autocracias, y tanto al “mundo desarrollado” como al “Sur Global”–.

Acerca del autor

Luis Tomé. Profesor titular de la Universidad Autónoma de Lisboa (UAL), donde es director del Departamento de Relaciones Internacionales y de su Observatorio de Relaciones Exteriores (Observare). Investigador en el Instituto Português de Relaciones Internacionais (Ipri).

Fuente

Publicado en marzo de 2023 en el *Newsletter* 12 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/el-imperativo-de-la-seguridad-comun-en-un-sistema-de-seguridad-internacional-competitivo.html>

2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Qué esperar de las políticas de la administración Trump 2.0 con respecto a América Latina

Maureen Meyer

El primer mandato de Donald Trump como presidente de Estados Unidos (2017-2021) reveló su inclinación por una política exterior transaccional y su escaso prestigio moral o interés por elevar los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho a nivel mundial. En América Latina, su desprecio por los controles y equilibrios entre los poderes del Estado, la politización de las instituciones judiciales y los ataques a la prensa impulsaron a los gobiernos con tendencias autoritarias a dismantelar los principales esfuerzos anticorrupción y de buena gobernanza.

En medio de crisis globales como las guerras en Ucrania e Israel-Gaza, y el objetivo de contrarrestar a China, no está claro hasta qué punto América Latina será una prioridad para la política exterior de la administración Trump 2.0. Sin embargo, las promesas electorales relacionadas con la migración y el narcotráfico probablemente pondrán a América Latina en el centro de varios debates y acciones políticas. La designación del senador Marco Rubio como secretario de Estado situará a un cubanoamericano con conocimientos e interés por América Latina en el timón de la diplomacia estadounidense.

Trump y Rubio tienen alianzas y estrechos vínculos con líderes en América Latina de tendencia autoritaria y populista, como el presidente argentino Javier Milei (2023-) –el primer líder extranjero que se reunió con Trump tras las elecciones–, el presidente salvadoreño Nayib Bukele (2019-), el expresidente guatemalteco Alejandro Giammattei (2020-2024) y el expresidente brasileño Jair Bolsonaro (2019-2023) y su familia, incluido su hijo Eduardo, que estuvo en la fiesta de observación electoral de Trump en Mar-a-Lago la noche de las elecciones. Aunque es probable que la administración adopte una postura firme contra los gobiernos autoritarios de Cuba, Nicaragua y Venezuela, podemos esperar que forje una alianza con gobiernos conservadores y líderes de la oposición en América Latina que tengan puntos de vista similares sobre la restricción del acceso al aborto, el recorte del apoyo a la diversidad y la protección de los grupos vulnerables y el debilitamiento de los controles institucionales respecto a su propio poder.

La naturaleza transaccional de Trump y su enfoque hacia la migración y el narcotráfico, más allá del comercio y los aranceles, no serán temas nuevos para los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, algunas de sus propuestas más extremas, como la intervención militar en México para hacer frente al narcotráfico, han ganado más tracción den-

tro del Partido Republicano. Cabe anticipar una fuerte respuesta policial y militar para frenar la producción y el tráfico de drogas ilícitas desde la región. Además de la presión y las amenazas de aranceles sobre México debido a la producción y el tráfico de fentanilo, Colombia también puede llegar a situarse en el centro de la diana e incluso está en riesgo de ser “descertificada” por no cooperar lo suficiente en la guerra contra las drogas si tenemos en cuenta que tiene la producción récord de coca desde 2020.

Mientras que el primer mandato de Trump se centró en la construcción del muro fronterizo, su segundo mandato parece centrarse en la deportación masiva de migrantes indocumentados que viven en Estados Unidos y el dismantelamiento de las rutas legales temporales para otros inmigrantes establecidas o extendidas durante la administración Biden (2021-2025). Aunque la financiación y los obstáculos logísticos pueden limitar el alcance de las deportaciones, México y otros países de América Latina, que como región representan aproximadamente 7,87 millones de los 11 millones de migrantes indocumentados que se calcula que hay en el país –y la mayoría de los beneficiarios de muchos otros programas de permisos legales temporales–, tendrán que prepararse para recibir a un elevado número de deportados y para el impacto económico derivado de la reducción de las remesas.

También cabe esperar que para los países latinoamericanos, entre otros México y aquellos en Centroamérica, renazca la presión para que cierren sus respectivas fronteras, lleguen a acuerdos de cooperación en materia de asilo y reduzcan drásticamente el número de migrantes que llegan a la frontera entre Estados Unidos y México, con el fin de evitar repercusiones económicas como aranceles o suspensiones de la ayuda estadounidense; como ocurrió con la ayuda a Centroamérica durante parte del primer mandato de Trump (2017-2021).

Con una mayoría republicana en el Congreso, es probable que Trump logre asegurar el apoyo y la financiación que necesita para llevar a cabo su restrictiva agenda de inmigración. Los republicanos ya han aprobado en la Cámara de Representantes leyes que restringen aún más el acceso al asilo, restablecen el programa “Quédate en México” y los acuerdos con países que fungan como “tercer país seguro” para la acogida de solicitantes de asilo, y al mismo tiempo pretenden condicionar la ayuda estadounidense al exterior a la aplicación de las leyes regionales de inmigración.

Sin embargo, Trump puede encontrarse con más obstáculos a la hora de reducir y reestructurar algunas partes de la ayuda al exterior. Durante su primer mandato, el Congreso, incluso cuando los republicanos eran mayoría en ambas cámaras, rechazó los recortes propuestos para muchos programas. En el caso de América Latina y el Caribe, la ayuda estadounidense entre 2018 y 2021 osciló entre los 1.670 y 1.800 millones de dólares cada año, cifra equiparable a la de años anteriores, aunque el enfoque de algunas categorías de ayuda al exterior y los países beneficiarios cambiaron. El Congreso también se opuso a la propuesta de Trump de eliminar la Fundación Interamericana para el Desarrollo, aunque la Cámara de Representantes, controlada por los republicanos, ha intentado reducir a la mitad su financiación en los últimos años, y el Congreso ha mantenido el apoyo a la Organización de los Estados Americanos (OEA).

No obstante, con Trump como presidente y un Congreso controlado por los republicanos durante al menos los próximos dos años, habrá un reajuste de las áreas prioritarias para la recepción de ayuda estadounidense si es que no se producen reducciones sustanciales, y las opiniones ideológicas influirán cada vez más en las asignaciones de fondos estadounidenses. Los republicanos ya han intentado eliminar o reducir drásticamente la ayuda estadounidense a Colombia bajo la administración Petro (2022-) y retener la ayuda económica a los países que contraten médicos cubanos. La versión del proyecto de ley de la ayuda al exterior para 2025 aprobada por la Cámara de Representantes, controlada por los republicanos, elimina las contribuciones estadounidenses al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aludiendo al papel de China en el BID.

A nivel mundial, las prioridades para la ayuda estadounidense al exterior de los republicanos que actualmente lideran la legislación relacionada con la ayuda al exterior en la Cámara de Representantes muestran claramente que Trump no encontrará ninguna oposición a la hora de eliminar la financiación mundial destinada a hacer frente a la crisis climática, de reducir drásticamente o poner fin a la financiación de la ONU y otros organismos internacionales, incluida la Organización Mundial de la Salud (OMS), y de priorizar los recursos para contrarrestar a China y reforzar la asistencia en materia de seguridad, incluida la seguridad

fronteriza y la lucha contra el flujo de drogas ilícitas en el país.

Las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe, y de todo el mundo, que apoyan los derechos humanos, los esfuerzos contra la corrupción, la independencia judicial, la diversidad, la igualdad de género, los derechos reproductivos y el medio ambiente, encontrarán menos aliados en los puestos de liderazgo de la presidencia y del Congreso. La reducción en la financiación y el apoyo estadounidenses a estos esfuerzos llegará en un momento cada vez más peligroso para las organizaciones de la región, que han experimentado una disminución en la ayuda relacionada con los derechos humanos por parte de la comunidad filantrópica y reducciones en la financiación de los gobiernos europeos, que también han disminuido drásticamente la ayuda exterior en los últimos años.

Para seguir avanzando, las organizaciones de la sociedad civil deberán evaluar sus estrategias de incidencia y adaptarse al panorama actual de desinformación, la expansión de las redes sociales y a un número cada vez más alto de gobiernos con tendencias autoritarias en todo el mundo que operan con el mismo manual. El fortalecimiento de las alianzas y la coordinación entre las organizaciones de América Latina, Estados Unidos y Europa será esencial para defender los logros del pasado y resistir una mayor erosión de las normas democráticas y del Estado de derecho.

Acerca de la autora

Maureen Meyer. Vicepresidenta para Programas en la Washington Office on Latin America (WOLA).

Fuente

Publicado en diciembre de 2024 en el *Newsletter* 19 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/que-esperar-de-las-politicas-de-la-administracion-trump-20-con-respecto-a-america-latina.html>

La defensa en la relación China-América Latina y el Caribe

Xulio Ríos

La cooperación entre China y los países latinoamericanos se centra en la economía y el comercio. América Latina es rica en recursos y China ve en América Latina un eslabón importante de su estrategia, una zona clave para el desarrollo de sus relaciones exteriores. Igualmente, para buena parte de los países latinoamericanos, China es un socio comercial de primer nivel¹. China invierte activamente en varios sectores de la industria latinoamericana y el desarrollo de lazos militares complementa su amplia estrategia. Por tanto, considera la cooperación militar un área importante para el desarrollo de las relaciones con sus socios estratégicos.

Durante los últimos lustros, Estados Unidos ha prestado más atención a otras regiones del planeta. Esto facilitó el aumento de la presencia e influencia de China en América Latina y el Caribe. No obstante, Washington es muy sensible a la presencia militar china en América Latina y presta especial atención a cada uno de sus movimientos en la región. En otro tiempo, China se conducía con particular cautela a la hora de promover la cooperación en materia de defensa con los países latinoamericanos. Hoy, la realidad es otra y son apreciables avances más plausibles. La estrategia china evidencia una hoja de ruta cada vez más clara para competir por espacios de poder y protagonismo internacionales con Estados Unidos.

China desarrolla la relación bilateral con aquellos países de la región con los que ha establecido vínculos diplomáticos (no todos ellos, por la subsistencia del problema de Taiwán). Complementariamente, dispone de una plataforma multilateral, el Foro de Defensa Sino-Latinoamericano, uno de los mecanismos emblemáticos para desarrollar los lazos militares. Este nació a partir del foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), constituido en 2014. Sus objetivos son los habituales en estas iniciativas: reforzar la unidad y la cooperación, hacer más por la paz y la estabilidad, fomentar la comunicación y la confianza, y gestionar los riesgos y desafíos.

Los países de América Latina y el Caribe ven cada vez más en China una alternativa equilibradora de la relación con Estados Unidos. Esa consideración permite a China mejorar gradualmente sus vínculos. Los militares de América Lat

na, más allá de posiciones ideológicas, ven los lazos con China como una alternativa que puede llegar a ser conveniente. En este sentido, identifican oportunidades adicionales para desarrollar contactos con socios chinos. Además, China, por lo general, se posiciona del lado de estos países en conflictos y demandas donde Estados Unidos y otras potencias les han dado la espalda (por ejemplo, Islas Malvinas).

Los contenidos de una relación ascendente

Cuatro ejes principales:

1. Las declaraciones que socavan la preeminencia estratégica de Washington.
2. La cooperación en áreas estratégicas.
3. Los intercambios militares, y
4. La donación y venta de los elementos que dan contenido a la relación militar sino-latinoamericana tienen equipamiento militar y armamento.

Pueden mencionarse también ciertos asuntos puntuales, como el interés chino en la administración de las instalaciones portuarias del canal de Panamá con la mirada puesta en el tráfico marítimo bioceánico y el despliegue de fuerzas de paz en Haití, que forman parte de una estrategia mayor².

Con respecto a los pronunciamientos que afectan la preeminencia estratégico-narrativa de Washington, los indicios pueden advertirse en las visitas de autoridades militares a aquellos países como Venezuela, Cuba o Bolivia, también Brasil, entre otros, en las que se constata la similitud de posiciones en cuanto a la defensa de la alianza estratégica, la visión de ciertos conflictos de alcance global o la exaltación de la prevalencia de los intereses nacionales frente a lo que califican de “hegemonismo estadounidense”.

En cuanto a la cooperación en áreas estratégicas, básicamente se centra en transferencia de tecnología e inteligencia. En el primer aspecto destacan los proyectos acordados

¹ Una visión general (2019) en: <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/el-estado-de-las-relaciones-china-america-latina/>

² Aunque Haití aún no ha establecido relaciones diplomáticas con China, el país asiático votó a favor de la resolución 2743, que amplía el mandato de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití, en la cual participa. Haití constituyó la primera contribución de la República Popular a una iniciativa de paz de la ONU en el hemisferio Occidental.

con Argentina (en materia satelital y energía nuclear) y con Brasil (satélites y construcción naval). También con Venezuela cabría señalar la adquisición de equipos de radares y comunicación satelital chinos.

En inteligencia, se ha especulado con el eventual empleo por parte de la República Popular de las estaciones de escucha en Lourdes y Bejucal (Cuba) que fueron construidas por la desaparecida Unión Soviética. La Habana lo ha negado taxativamente. A China, por otra parte, le puede interesar seguir de cerca el proceder de la diplomacia taiwanesa en la región. La contrapartida que puede interesar a la parte latinoamericana es la relativa a la implantación de mafias chinas.

En materia de intercambios militares, las visitas de alto nivel son una práctica reconocida. Cabe mencionar la asistencia a cursos de formación que brinda el Ejército Popular de Liberación (EPL) en Beijing, y seminarios que incluyen visitas a unidades y escuelas militares. En estos eventos se divulga la visión china del sistema internacional.

También tienen relevancia las visitas a puertos chinos de unidades navales latinoamericanas o viceversa. Flotas de la Armada del EPL han visitado diferentes países de la región. Igualmente, el buque hospital Arca de la Paz de la Armada del EPL, que proporciona servicios médicos en los países que tiene como destino, impulsa iniciativas como la “Misión Armonía”, que contribuyen a mejorar su imagen.

Concluye el listado de elementos que dan contenido a la vinculación militar la donación o venta de equipamiento militar y armamento. Es aquí donde Estados Unidos podría sentir más la afectación material de la implicación china en la región, ya que podría reducir el alcance de su monopolio y

condicionar a futuro su primacía hemisférica. Sin embargo, aunque China suministra armas a una gran variedad de Estados latinoamericanos (desde Brasil a Uruguay pasando por Colombia o Venezuela, entre otros), está bien lejos de ser un problema. Lo que más vende es equipamiento y no tanto armamento.

A la vista de estos contenidos, se podrá inferir que, hoy en día, los mismos no presentan particular relevancia.

Salto en ciernes

El buen tono de la relación de China con algunos países de la región advierte de un salto cualitativo en ciernes. Es el caso, por ejemplo, de Brasil, un socio no menor, que aspira a estructurar una colaboración con China que va más allá de lo estrictamente bilateral³.

Sea como fuere, la cooperación en defensa solo puede seguir ampliándose.

Acerca del autor

Xulio Ríos. Asesor emérito del Observatorio de la Política China y de Casa Asia. Profesor y consultor de varias instituciones universitarias de España, China y América Latina, forma parte de consejos científicos y comités de redacción de diversas publicaciones sinológicas.

Fuente

Publicado en septiembre de 2024 en el *Newsletter* 18 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/la-defensa-en-la-relacion-china-america-latina-y-el-caribe.html>

³ Xinhua, 25 de julio de 2024.

“Disuasión integrada” vs. Zona de Paz Sudamericana

Augusto Varas

Durante décadas, la “seguridad nacional” en América Latina justificó dictaduras militares y la represión a supuestos enemigos políticos internos no armados. En democracia, esta noción ha favorecido la autonomía corporativa de las fuerzas armadas. Eliminarla es un importante desafío en la región.

La disuasión integrada

Esta noción ambigua reapareció en la Estrategia de seguridad nacional 2022 de los Estados Unidos bajo la fórmula de la “disuasión integrada” (The White House, 2022: 22) y debutó en la XV Conferencia de Defensa Sudamericana (Brasilia, 25 al 29 de julio de 2022). Allí, la jefa del Comando Sur de los Estados Unidos estableció que “la disuasión integrada no está centrada en lo militar; sino que combina deliberadamente las vastas capacidades y especialidades que residen en agencias gubernamentales militares y no militares, de aliados y socios, del sector privado, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales”. Y definió los dos problemas centrales de la conferencia: “El primero, la inseguridad ambiental provocada por actores no estatales y estatales destructivos como las organizaciones criminales transnacionales y las empresas estatales chinas, el mayor infractor de la pesca ilegal. El segundo, la seguridad del espacio, la cibernética y la información. Las organizaciones criminales transnacionales se están infiltrando en los sistemas informáticos y China y Rusia desestabilizan la región, potenciando el autoritarismo y socavando los principios democráticos”. Concluyó afirmando que la “Conferencia de Defensa Sudamericana es la manifestación física de la disuasión integrada”¹.

Con esta “seguridad nacional 2.0”, incorporada en la Declaración de Brasilia, las partes acordaron coordinarse en áreas tan alejadas del uso de la fuerza militar como: “6. la preservación del medio ambiente; 8. el apoyo a las organizaciones civiles en asistencia humanitaria y respuesta a desastre; 15. la prevención de la pesca ilegal, la caza furtiva de animales silvestres y la explotación mineral y forestal ilegal; 14. el crimen organizado transnacional, [Chile y Argentina presentaron su reserva]; y 23. flujos migratorios” [Chile, Perú y Argentina presentaron su reserva].

Esta distorsionada función profesional de los militares en el hemisferio debe ser superada con una visión contemporánea de paz regional, institucionalizada multilateralmente.

Una Zona de Paz Sudamericana

La configuración de una Zona de Paz Sudamericana se ve posibilitada por incentivos negativos como:

- La creciente presencia militar extrarregional, como las bases estadounidenses, la provisión de armamento por parte de Rusia, Irán, Turquía y China, y la instalación, bajo control militar chino, de la base satelital en Neuquén, desarrollos que han incorporado de hecho a la región en las tensiones político-estratégicas internacionales.
- Las salvaguardias argentinas y brasileras al Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco), para realizar explosiones nucleares con fines pacíficos y, últimamente, las conversaciones de Brasil con el Organismo Internacional de Energía Atómica para utilizar combustible nuclear en un submarino, han reeditado el tema de la desnuclearización en la región.

En una dirección inversa, la región observa incentivos positivos en esta dirección:

- Argentina y Brasil relanzaron la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (17 de agosto, 2022) para impulsar la cooperación y la defensa en la región. Y en la VI Reunión de Ministros de Defensa del Pacífico Sur (8 de octubre, 2021) Australia, Chile, Francia, Fiyi, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea y Tonga (Japón observador) acordaron contribuir a un Pacífico Sur más seguro². El Tratado de Zona Libre de Armas Nucleares del Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga) complementa lo anterior.
- Existen variados acuerdos regionales de paz: transparencia en la adquisición de armas convencionales; el no uso y experimentación con armas nucleares, biológicas, químicas, y municiones de racimo; sobre lecho marítimo; la

¹ Palabras de apertura de SOUTHDEC 2022, general Laura Richardson, 14 de septiembre de 2022, Quito, Ecuador. <https://ec.usembassy.gov/remarks-gen-laura-richardson-commander-of-u-s-southern-command-at-south-american-defense-conference-southdec/>. Su afirmación sobre China y Rusia desestabilizando democracias en la región ha sido considerada insostenible ya que “Las causas de la polarización política y el declive democrático en Occidente son abrumadoramente nacionales y no pueden abordarse seriamente mediante una confrontación con Rusia y China”. Anatol Lieven. “This is why there is no ‘China-Russia alliance’”. Responsible Statecraft, November 10, 2022.

² Tema considerado crucial desde hace ya varias décadas. Cfr.: Varas, 1987.

Antártica; el espacio exterior; la modificación ambiental; minas antipersonales; y medidas de confianza mutua (véanse Lahera y Ortúzar, 1998; Cepal, 2001). Todos ellos permitirían avanzar hacia un régimen comprensivo de zona de paz (véase Portales, 1988).

- A la veintena de declaraciones regionales apoyando la construcción de una Zona de Paz Sudamericana recientemente se ha agregado la recomendación del secretario general de las Naciones Unidas, en Nuestra agenda común (2021), de “intensificar el apoyo de las Naciones Unidas a [...] la labor conjunta de consolidación de la paz”; la propuesta programática del presidente Gabriel Boric (2022-) de crear una Zona de Paz en América del Sur; y la consideración del presidente Alberto Fernández (2019-2023), en la última reunión de la Celac, sobre América Latina como zona de paz.

Este horizonte de cooperación regional multilateral permitiría superar la antidemocrática “seguridad nacional 2.0” o disuasión integrada, proporcionando los criterios apropiados para eliminar la autonomía corporativa de las Fuerzas Armadas y fortalecer una modernización castrense que proyecte a las Fuerzas Armadas en los espacios estratégico-políticos contemporáneos, coadyuvando así al fortalecimiento de la defensa nacional.

Referencias

Cepal. 2001. “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”. Noviembre.

Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar. 1988. “Gasto militar y el desarrollo en América Latina”. *Revista de la Cepal*. 65, agosto.

Portales C., Carlos. 1988. “Seguridad compartida en América Latina: desafío del siglo XXI”. Trabajo presentado en el Seminario “Cooperación para la paz: América del Sur en el siglo XXI”. Instituto Peruano de Relaciones Internacionales (Ipri) y Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (Rial), Lima, 14 al 16 de septiembre de 1988.

The White House. 2022. *National Security Strategy*. Washington D. C., October.

Varas, Augusto. 1987. “Percepciones estratégicas del Pacífico Sur”. *Estudios Internacionales*. 20 (80), pp. 506-519.

Acerca del autor

Augusto Varas. Doctor en Sociología por la Washington University (St. Louis). Co vicepresidente del Advisory Council del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, asesor del Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) y presidente del Directorio de la Fundación Equitas (Chile).

Fuente

Publicado en diciembre de 2022 en el Newsletter 11 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/fes-seguridad/newsletter/page-3.html>

Un desafío para la paz global y la reconstrucción del regionalismo de América Latina

Marcos Robledo

La invasión de Rusia de Ucrania tiene una serie de impactos globales que afectan grave y directamente la seguridad de América Latina, y plantean un conjunto de desafíos para la región.

En el corto, mediano y largo plazo del conflicto, el impacto estructural más importante es la consolidación del fin de la gobernanza organizada sobre la globalización neoliberal y su reemplazo por una nueva gobernanza geopolítica. Esta se estructura en torno a Estados Unidos y China, en primer lugar, y de la Unión Europea y Rusia, en un segundo círculo, y recientemente en un tercer nivel alrededor de una serie de potencias regionales. Se trata de una fragmentación de la globalización y de la (re)construcción y (re)acomodación de las zonas de influencia, antiguas y nuevas.

América Latina experimenta directamente esa tensión geopolítica debido, por un lado, a la histórica, aunque recientemente disminuida influencia de los Estados Unidos. Por otro, a la creciente y consolidada influencia de China en América del Sur como socio comercial e inversionista de una envergadura similar a la de Estados Unidos. A esa tensión geopolítica se ha sumado Rusia, convertida en un socio estratégico para regímenes iliberales de la región, como Cuba, Venezuela y Nicaragua. La influencia de Rusia se ha manifestado con nitidez en la cuidadosa ambigüedad que mantuvieron las tres potencias latinoamericanas –México, Brasil y Argentina, frente a la invasión rusa de Ucrania.

La guerra en Ucrania ha tenido varios impactos que la región debe ponderar. El fin de la globalización neoliberal no es buena noticia para Estados Unidos y el G7, pero es muy mala para China y las potencias emergentes. China es la gran ganadora de la globalización neoliberal desde una perspectiva de ganancias relativas.

Si bien Occidente como los países emergentes crecieron durante ese periodo, China creció más y ha terminado liderando a los emergentes en el proceso de sobrepasar a Occidente, y a Estados Unidos en particular. Washington decidió confrontar a Beijing a partir de la administración de Barack Obama (2009-2017). Desde entonces es una política de Estado transversal en Washington. China necesita de la globalización para sostener su crecimiento, y la fragmentación solo dificultará su acceso a los mercados más importantes (Estados Unidos y Europa), como a las tecnologías.

Derecho internacional y armas nucleares

La guerra en Ucrania ha tenido un segundo impacto no previsto: relegitimar el derecho internacional y, con ello, el orden internacional liberal, liderado por Estados Unidos desde el término de la Segunda Guerra Mundial y que se encontraba (y aún se encuentra) en crisis a partir de 2001 y de manera estructural desde 2009. La invasión de Ucrania ha demostrado, sin embargo, que dichas normas (y en particular las del derecho internacional), que en muchos casos Washington no cumplía, continúan teniendo una enorme importancia a pesar del nuevo contexto geopolítico.

Adicionalmente, la guerra en Ucrania ha puesto en duda la gobernanza de las armas nucleares durante las crisis internacionales que fue construida durante el conflicto Este-Oeste. La crisis de los misiles nucleares de las ex URSS instalados en Cuba en 1962 fue una de las más graves.

Aunque sea considerado por diversos expertos un escenario improbable, no es posible descartar que el conflicto escale hacia el empleo de armas de destrucción masiva. Aunque estas fuesen “tácticas”, podría generarse un conflicto mayor con este tipo de armamentos que tendría graves consecuencias en todo el planeta. La guerra en Ucrania es la más grave amenaza inmediata a la paz internacional y a toda la humanidad.

El temor a estas consecuencias globales de la guerra podría haber llevado a China a reaccionar de manera muy cautelosa a la invasión. Sin renunciar a la disputa por la influencia geopolítica, Beijing ha evitado un pronunciamiento que debilita su legitimidad frente al derecho internacional, y ha buscado posicionarse como interlocutor capaz de intervenir para impedir una pérdida de la gobernanza y el consecuente agravamiento del conflicto.

El caso latinoamericano

El escenario abierto por la guerra en Ucrania plantea desafíos nuevos y de enorme envergadura al regionalismo latinoamericano. América Latina tiene derecho a influir, pero carece de una voz y de la agencia porque su capacidad como región experimenta la crisis más grave de su historia.

América Latina debería esforzarse en contribuir a la paz y la seguridad internacional. No es aceptable que la región observe pasivamente el quebrantamiento de la paz internacional y cómo esto le afecta. Esta región del mundo, que

podría hablar con gran legitimidad en el escenario global, debido a que es la única que, a pesar de sus altos niveles de conflicto interno, ha logrado construir y consolidar una Zona de Paz, libre de armas nucleares, químicas y bacteriológicas.

La reciente Cumbre de las Américas ha sido, en este sentido, una oportunidad perdida que revela la debilidad y la incapacidad de la región y de Estados Unidos para establecer un diálogo sobre los asuntos globales. América Latina debería exigir a Washington, como a Moscú, la adopción de todas las medidas necesarias para detener la guerra y reducir el riesgo de su agravamiento.

Los estados de la región deben movilizarse en todos los espacios internacionales –multilaterales, interregionales y regionales, y bilaterales– con los actores involucrados. De esta forma, contribuiría con su diplomacia a una movili-

ción global para impedir un escalamiento no convencional del conflicto en Ucrania. Si tiene éxito en esa tarea, la región habrá dado además un paso importante hacia la reconstrucción de su regionalismo y la reconstitución de su autonomía política internacional.

Acerca del autor

Marcos Robledo. Miembro de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Profesor de la Universidad de Chile. Firma invitada.

Fuente

Publicado en junio de 2022 en el *Newsletter* 9 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en : <https://colombia.fes.de/fes-seguridad/newsletter/page-3.html>

Otra oportunidad perdida para América Latina

Érika Ruiz Sandoval

La invasión rusa de Ucrania sorprendió a una América Latina más fragmentada, depauperada, desigual, violenta, ideologizada y polarizada que antes, tras un pésimo manejo de la pandemia. Al igual que la covid-19, este conflicto de alcance global con potencial para redefinir el orden mundial la tomó desprevenida, y se mostró incapaz para reaccionar con prontitud y de manera coordinada ante el desafío. Esta nueva gran crisis internacional es otra oportunidad perdida para una región cuya irrelevancia internacional aumenta cada día.

A casi cuatro meses de iniciada la invasión, ya es posible esbozar sus brutales efectos en la región. Se disparará la pobreza en casi un 35% y 8 millones de personas podrían caer en situación de inseguridad alimentaria por el aumento en los costos de los alimentos y la falta de fertilizantes, según la CEPAL (Cepal, 2022).

Habrà bajo crecimiento y aumentará el desempleo. Si bien algunas economías –como las de Brasil y Argentina, productoras de energía y alimentos– se han beneficiado de la invasión, los efectos no serán duraderos, debido al aumento de la inflación inducido por la guerra.

Como la inflación afecta directamente a la población, esto elevará la tensión social y el descontento en una región ya polarizada política y socialmente. La subida de las tasas de interés para tratar de frenar la inflación ha hecho más atractiva la inversión en economías desarrolladas y con menos riesgos. Pero, peor aún, ha aumentado el costo del servicio de la deuda, estrategia a la que recurrieron muchos gobiernos latinoamericanos durante la pandemia.

En lo relativo a la invasión de Rusia del territorio ucraniano, América Latina, reconocida en el ámbito multilateral por sus contribuciones a la defensa del derecho internacional, ha sido incapaz de condenar de forma contundente y unánime las acciones rusas. Explicaciones hay varias, pero ninguna que consiga que la región salve su cara.

Podría empezarse con el trabajo que ha hecho Rusia para penetrar cada vez más en los países de la región, a costa de la anterior presencia hegemónica de Washington. Destaca el papel de los medios rusos, particularmente *RT* y *Sputnik*, que tienen una gran popularidad. Desde una supuesta objetividad, han conseguido reavivar el sempiterno sentimiento antiestadounidense y que los latinoamericanos consideren como aceptables los regímenes autoritarios.

El desencanto con la democracia y con la globalización en América Latina es de tal magnitud que se consideran adecuados e incluso preferibles las democracias iliberales y los gobiernos autoritarios. El fracaso de la gran transformación democrática y la apertura económica muestra que ha sido imposible transformar una cultura política autoritaria que viene desde el pasado colonial. A la vez, hay un profundo malestar con la globalización, porque no se han cumplido las promesas que pretendieron justificar la transformación estructural. Al final, los métodos que utiliza Putin para gobernar también son los de Daniel Ortega (2007-) en Nicaragua, Nicolás Maduro (2013-) en Venezuela o Miguel Díaz Canel (2019-) en Cuba, y otros líderes latinoamericanos que van por el mismo camino, incluso si fueron elegidos en las urnas. Por otra parte, la apertura económica y la integración regional efectiva son asignaturas pendientes.

Así, la región se enfrenta a este complejo momento de cambios geopolíticos de forma fragmentada, sin posiciones comunes. Se trata de una mezcla de actores muy enfocados en la refriega política interna con poca perspectiva internacional, en la que incluso se presentan divergencias entre las posiciones de sus presidentes y lo que hacen sus Cancillerías y Misiones ante la OEA o la ONU.

Varios gobiernos, por otra parte, han jugado sus cartas. Cuando la inteligencia estadounidense ya había advertido de que la invasión era inminente, los presidentes Jair Bolsonaro (2019-2023) y Alberto Fernández (2019-2023) viajaron a Moscú. Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) pretenden jugar a la “neutralidad”. El primero lo hace con el fin de garantizar el suministro de fertilizantes rusos, y el segundo por razones que no son fáciles de explicar cuando México depende enormemente de Estados Unidos en todos los ámbitos. Por su parte, Fernández fue capaz de ofrecer a Argentina como puerta de entrada para Moscú. Por último, la mayoría de los países latinoamericanos se ha negado a aplicar sanciones contra Rusia, incluso si no tienen un costo significativo para sus economías.

Pareciera que los gobiernos latinoamericanos se quedaron atrapados en la Guerra Fría y no entienden que el mundo está en un momento distinto. La cuestión es que han hecho un mal cálculo al creer que pueden sacar provecho tanto de Washington como de Moscú, sin darse cuenta de que este juego solo debilita aún más a la región. Tampoco consideran que, si este conflicto se alarga, sus principales socios (Estados Unidos, la Unión Europea y China, en dis-

tinto orden según el caso) se verán muy afectados y eso terminará mermando a sus economías.

Evitar asumir la realidad o pretender la neutralidad no es una opción viable, pero sí costosa. Si este es un cambio de era, las élites políticas de la región parecen no haberse enterado ni están preparadas para hacer frente a las turbulencias que vienen.

El tan anhelado declive estadounidense por algunos sectores de la clase política latinoamericana puede volverse realidad, pero la alternativa es, en el mejor de los casos, incierta y, en el peor, hostil. América Latina no tiene en este momento ni voz ni voto ni aliados para contribuir a conformar un nuevo orden mundial que responda a sus necesidades. Más aún, se está convirtiendo en una región invisible, aislada, agobiada por sus problemas, inmersa en sus pequeñas batallas ideológicas de otros tiempos y sin capacidad para influir. América Latina no tiene una estrategia; por tanto, será parte de la de alguien más y tendrá que sufrir las consecuencias.

Referencia

Cepal. 2022. *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* Junio. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>

Acerca de la autora

Érika Ruiz Sandoval. Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México; maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Princeton; especialista en Estudios de la Integración Europea por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestra en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Firma invitada.

Fuente

Publicado en junio de 2022 en el *Newsletter* 9 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/fes-seguridad/newsletter/page-3.html>

Brasil y la paz en Ucrania

Mónica Hirst / Juan Gabriel Tokatlian

“(...) In conflict, no one side has a monopoly on virtue (...) We are fed a childlike narrative in which all virtue is on one side and all evil on the other”.

Stephen Kinzer, 2023.

El contexto

La invasión de Rusia a Ucrania, violatoria del principio de derecho internacional que prohíbe el uso de la fuerza y determina el reconocimiento de la soberanía territorial de los Estados, dio comienzo a una guerra que se ha transformado durante su primer año. Hoy asistimos a una confrontación geográficamente localizada, pero de naturaleza global por la diversidad de actores estatales y no estatales involucrados, y por los múltiples efectos mundiales que afectan a buena parte de la comunidad internacional.

Dos características sobresalen de este conflicto. Por un lado, los principales protagonistas –Rusia, Ucrania, Estados Unidos y la OTAN– recurren simultáneamente a retóricas justicieras y prácticas de escalamiento bélico. Por el otro, existen dos tragedias humanitarias que se superponen: la que padece primordialmente la población ucraniana con sus muertos y refugiados y la que sufren, en especial en el Sur Global, los sectores más vulnerables por hambrunas producto de la inseguridad alimentaria y por las consecuencias socioeconómicas planetarias derivadas de la inflación y los costos energéticos. Al tiempo que tales realidades justifican un creciente consenso internacional sobre la urgencia de poner en marcha un proceso de paz, la movilización de recursos económicos y militares de los dos lados indican la disposición hacia un conflicto prolongado y cruento. El primer aniversario de la confrontación se ha traducido en el refuerzo del *ethos* guerrero de Occidente, que descansa en el contundente liderazgo y soporte militar de Estados Unidos + OTAN a Ucrania y en su espejo ruso respecto a la nación ucraniana. En Moscú, Kiev, Bruselas y Washington pareciera ser la hora de maximalistas que perciben esta guerra como una oportunidad para reconfigurar sus diseños estratégicos de largo plazo. En todos los casos la geopolítica ha pasado a depender del poder duro basado en la fuerza dejando en segundo plano el empleo de valores y reglas, indispensables para alcanzar consensos colectivos multilaterales. Los dos bandos están más atentos a la confrontación militar que a propuestas para un cese de hostilidades y/o un armisticio, primeros pasos para abrir el diálogo.

La entrada de Brasil en escena

Brasil ha propuesto una iniciativa de paz porque la percepción de su diplomacia es que la principal amenaza es la guerra misma y no la acción de una de sus partes. Esta sería la distintiva diferencia con las razones que justifican la respuesta militarista de la OTAN y de Ucrania y, al mismo tiempo, lo que permite posicionarse desde una perspectiva crítica a la violación al derecho internacional que representa la agresión rusa. La decisión de presentar su propuesta con motivo de la discusión sobre una nueva resolución en la Asamblea General de la ONU, aprovechando la ocasión del primer aniversario del conflicto, representó un paso en esa dirección.

La preocupación del gobierno Lula (2023-) es subrayar la búsqueda de una paz “amplia, justa y duradera”. Esto apunta a una construcción política que solo puede ser alcanzada con la participación equilibrada de todos los actores involucrados. Al mismo tiempo Brasilia enfatiza que un empujón hacia la paz dependerá del mayor compromiso de actores internacionales con peso político, con mención específica a China.

Estos son los mensajes que se pretenden transmitir desde Brasilia: el sentido de urgencia para poner en marcha un sendero hacia la paz, y que sea el resultado de la negociación diplomática y no de la eventual victoria militar de una de las partes. Al referirse al contenido de una agenda de paz, el canciller Mauro Viera indicó que se requiere una agenda corta y básica que permitiese visualizar las precondiciones para llevar a las partes a una mesa negociadora.

En buena medida la política exterior resulta de un sutil equilibrio entre el imperativo doméstico y la responsabilidad internacional. En la presente coyuntura, Brasil se encuentra atravesado por la crucial necesidad simultánea de una despolarización interna y sosiego externo para recuperar su condición de potencia emergente de manera responsable. Esto tiene lugar en un contexto internacional muy distinto al de los inicios del siglo XXI, marcados por el intento de forjar un orden unipolar por parte de Estados Unidos con la “guerra contra el terrorismo” como *leitmotiv*.

La respuesta del gobierno de Lula 1.0 fue que “su” guerra era contra el hambre. Veinte años después, vuelve a plantearse una relevante diferenciación desde Brasil, pero desde otro lugar político y frente a una posición distinta de poder mundial de Estados Unidos. Mientras Biden (2021-) insiste en la utilización de la guerra para cohesionar fuerzas domésticamente, para el gobernante brasileiro el desafío de lidiar con la fragilidad del sistema democrático afectado por severas fracturas políticas nacionales reclama diálogo, pacificación y desarme. En este sentido, el gobierno Lula defiende la centralidad de la defensa pacífica de la democracia. Esta es la base legitimadora del activismo internacional que asume al promover una solución diplomática a la guerra rusa-ucraniana.

La posición brasileira enfrenta, sin embargo, diversos desafíos. En el plan doméstico, el voto de aprobación de la resolución de la ONU A/S-11/L7S condenando a la agresión de Rusia a Ucrania y demandando su inmediata retirada militar, al lado de las potencias occidentales, ha sido cuestionado por sectores internos incluyendo a algunos del Partido de los Trabajadores. Al mismo tiempo, la probabilidad de que Washington y Bruselas apoyen a la acción de Brasil parece remota, aún más después de las críticas que emitieron al plan lanzado por Beijing. Prevalece, en Occidente, la visión de que las iniciativas de paz cualquiera fueren, sean apresurar los tiempos y favorecer a Rusia.

Entre los buenos oficios y un liderazgo periférico

Es indiscutible que hoy son escasos los recursos con que cuenta el gobierno brasileiro para lanzarse en una cruzada por la paz en Ucrania. En términos diplomáticos, será esencial que Brasilia busque construir una red países asociados y de distinta procedencia regional, además del endoso de los órganos clave del sistema ONU. La diplomacia presidencial será la plataforma utilizada por el gobierno Lula para avanzar en esta dirección. Más que la intención de reivindicar un multilateralismo *del sur*, la iniciativa de paz de Brasil representa una postura a favor del multipolarismo con el Sur.

Las articulaciones con socios de los BRICS como India y Sudáfrica, sumado a países como Turquía e Indonesia, buscan contestar la acusación de neutralidad por parte de los países en desarrollo al optar por no involucrarse, vía armamentos y sanciones, en el conflicto ucraniano. Al mismo tiempo, Lula busca sumar esfuerzos con otras propuestas de pacificación, particularmente la de China. Todos comparten aprehensiones frente a la escalada militar del conflicto y a las consecuencias económicas mundiales derivadas de la batería de sanciones a Rusia y de una potencial recesión después de años de pandemia. Este sentimiento recorre también a América Latina.

Resulta poco convincente, visto desde la periferia, que Estados Unidos y Europa aleguen que en esta guerra se juega la defensa de un presunto orden basado en reglas. Ese orden, de hecho, fue horadado por Estados Unidos y varios socios de Europa en distintas oportunidades desde el final de la Guerra Fría. A su vez, el fuerte esquema de sanciones a Rusia y el desacople entre Occidente y Moscú apunta a debilitar a Putin. No obstante, ello no parece acelerar la terminación de la guerra. De hecho, las acciones desplegadas, en particular, por Rusia, Estados Unidos y la mayoría de los países europeos apuntan a prolongar la confrontación.

Un comportamiento responsable sería el que procure una distensión entre las partes involucradas y la eventualidad de conformar una instancia de negociación. Una iniciativa de paz, como la de Brasil, puede comenzar con una fórmula genérica que, en su desarrollo conduzca a una alternativa realista a la guerra; lo cual no implica desconocer que en su momento habrá que precisar responsabilidades y reparaciones.

En la Segunda Guerra Mundial los países de Sur participaron en su condición de colonias o en razón de un alineamiento. Durante la Guerra Fría fueron escenario de disputas ajenas. En esta guerra con proyección global, si no apoyan el conflicto, sea del lado que sea, entonces son países que no existen; lo que remitiría a una especie de condición pre-colonial. De hecho, se estaría entre la opción de silenciarse, hablar en el vacío o insistir tozudamente en el valor de la paz. Es el momento de preguntarse por qué la paz y la negociación diplomática son percibidas en una guerra global como opciones tan disfuncionales para los que la promueven. Pregunta aún más necesaria cuando para gran parte de la comunidad internacional el conflicto plantea riesgos que pueden implicar resultados más crueles y letales, tanto para Ucrania como para el mundo.

Acerca de la autora y el autor

Mónica Hirst. Doctora en estudios estratégicos en el Programa de maestría en estudios internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella. Investigadora asociada al NEAPPE/IESP/ de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro

Juan Gabriel Tokatlian. Vicerrector de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Especialista en relaciones internacionales, política exterior, narcotráfico, terrorismo y crimen organizado.

Fuente

Publicado en marzo de 2023 en el Newsletter 12 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/lula-y-la-paz-en-ucrania>

Entre la percepción y la realidad

Mónica Hirst / Juan Gabriel Tokatlian

Es común escuchar que las relaciones entre Estados Unidos y China hoy tienen un correlato con lo que fuera la disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el pasado. El libro *Guerra Fría 2.0* y el *post scriptum* de Mariano Aguirre nos plantean elementos claves, desde lo conceptual y lo político, para que avancemos en la controversia sobre los pros y contras del encuadramiento del presente como una segunda Guerra Fría.

La esencia de la competencia hoy es diferente de la disputa entre Washington y Moscú del siglo XX. En el pasado, la Guerra Fría se apoyó en la idea de que la confrontación Estados Unidos-Unión Soviética era existencial. Como bien explica Aguirre, el enfrentamiento actual entre Estados Unidos y China se da en un mismo sistema económico y en un marco competitivo distinto: el antagonismo es resultado de la exacerbación de una rivalidad intra-capitalista y en el marco de una transición de poder de Occidente a Oriente. Claro que las disputas geopolíticas que las dos potencias imponen niveles crecientes de securitización en las narrativas utilizadas por ambos.

Este es un debate abierto y estimulante, sobre el cual nos gustaría presentar algunas consideraciones a partir de dos argumentos centrales: primero, el indiscutible sentido fundacional del actual momento internacional; y segundo, que la tendencia observable en el sistema internacional es la coexistencia entre los núcleos centrales de poder mundial (Estados Unidos + Unión Europea y China + Rusia) en un marco binario de cooperación/conflicto más que una única dinámica de confrontación. En tal sentido, no se pueden ignorar las tramas de intereses y actores entre ellos y tampoco lo que los entrelaza con los demás miembros de la comunidad de naciones. Si comparamos con otras épocas, conflicto y cooperación siguen las mismas lógicas de antaño entre superpotencias. Sin embargo, la multiplicidad de dinámicas y variedad de combinaciones de agendas y capacidades de agencia introducen nuevas complejidades y múltiples intereses. Más que la dinámica de confrontación prevalece una lógica de diferenciación que deriva en fragmentación.

A partir de los dos argumentos medulares, sugerimos seis puntos reflexión, algunos que remarcan los contrastes entre el pasado y el presente y otros que procuran destacar las dinámicas de coexistencia/convivencia entre las grandes potencias mundiales.

El *deja vú* y el lugar que ocupan las narrativas

La idea de que la rivalidad Estados Unidos-China es la reproducción de un patrón de competición ya conocido en la historia de las relaciones internacionales puede remitir a la aplicación de la noción del *deja vú* que, de acuerdo con la neurociencia, implica una ilusión de la memoria. Dicha ilusión es funcional para reforzar determinados consensos domésticos en Estados Unidos alrededor de percepciones amenazantes, supuestas lecciones y necesidad de repeticiones de pautas de comportamiento.

En Occidente, Washington busca arraigar la doble imagen de que Estados Unidos, tal como en la Guerra Fría, es el principal arquitecto y líder del orden internacional liberal y de que China, como antaño la URSS, tiene como objetivo primordial arrasar con las reglas de juego vigentes presuntamente siempre respetadas por Occidente. Washington tampoco ha abandonado su insistencia en el *regime change*, su afán intervencionista, ni la diplomacia coercitiva como instrumentos de su visión de mundo conflictiva.

A partir de la caída del Muro de Berlín se inauguró el corto ciclo de la Posguerra Fría. El “nuevo orden” enunciado desde Estados Unidos a principios de la década de los noventa, con sus ambiciosas promesas de estabilidad, justicia y equidad, estuvo atravesado por múltiples crisis, impugnaciones, conflictos y fracasos. Occidente ha sido un protagonista central del incumplimiento de esa promesa. Para una parte importante del mundo ese tramo de la historia fue traumático y dramático como lo muestran las guerras contra el terrorismo, contra las drogas y contra los migrantes. Si el inicio del ciclo comenzó con el colapso de la URSS, su clausura se concretó con la invasión de Rusia a Ucrania.

En ese sentido, una primera cuestión a dilucidar es si Estados Unidos está dispuesto a modificar la narrativa de su gran estrategia. La década de los noventa fue intensa en términos de debates y alternativas de política exterior y de defensa, pero con un principio orientador central: la aspiración de promover una convergencia económica y política internacional en condiciones de unipolaridad. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 facilitaron una definición terminante: Estados Unidos desplegaría una estrategia de primacía que significa que no se tolera la existencia de un poder de igual talla; sea ese un socio (Europa), un exenemigo resurgente (Rusia) o un contrincante en ascenso (China). George W. Bush (2001-2009) implementó una primacía agresiva sustentada en la fuerza y el unilateralismo. Barack

Obama (2009-2017) ensayó una primacía calibrada con cierto tacto diplomático y consulta con los aliados próximos. Donald Trump (2017-2021) ejerció una primacía ofuscada, despreciando el multilateralismo y maltratando a cercanos y oponentes por igual. Joe Biden (2021-2025) no abandonó la primacía, la dosificó, procurando alinear más contrapartes para cercar a China y fortaleciendo su proyección militar; en especial en el Indo-Pacífico.

En un mundo en que solo existe capitalismo los intereses importan más que las percepciones

Los vínculos entre Washington y Moscú se caracterizaron por una enemistad integral debido a la existencia de dos modelos antagónicos en lo social, lo económico y lo político. Los contactos culturales fueron escasos y los nexos materiales soviético-estadounidenses fueron exiguos: 1979 fue el año récord de intercambio bilateral, alcanzado los US\$ 4.500 millones de dólares. La esencia de la competencia entre las superpotencias se medía de acuerdo a su capacidad mutua de destrucción: en 1982, cada uno de poseía aproximadamente 10.000 ojivas nucleares.

Estados Unidos y China expresan hoy dos modalidades contrapuestas de capitalismo a pesar de que las reformas de Deng Xiaoping en 1978 apuntaban a modernizar el socialismo de un país notablemente atrasado. La relación entre Washington y Beijing se despliega en el marco de una acelerada transición de poder en el campo de las relaciones internacionales, más propia de las pugnas clásicas entre grandes potencias, aunque con rasgos distintivos: se trata de una transición de poder de Occidente a Oriente (y no el seno de Occidente), en un mundo con cuantiosos arsenales nucleares (hecho sin precedentes históricos) y con la presencia de diversos centros (estatales y no gubernamentales) con distintos atributos recursivos y de influencia.

La pugna intra-capitalista requiere, a diferencia de la Guerra Fría, colocar el acento en la evolución de las economías de Estados Unidos y China, en sus capacidades educativas, científicas y de innovación tecnológica, en sus dinámicas comerciales, en sus fortalezas tangibles (materiales y militares), en la sustentabilidad ambiental de sus modelos productivos, en sus modos de proyección de poder, en las aptitudes para reforzar su despliegue mediante recursos típicos del *soft power*, y en sus aportes a la gobernanza mundial.

También es importante tener presente que Beijing ha tenido y tiene una postura nuclear muy diferente de la que tuvo la URSS; China compite hoy más material que militarmente con Estados Unidos. Sin duda es por ahí que irán las fricciones del futuro: comercio, finanzas, tecnología, etc. Este es un gran cambio con respecto a la Guerra Fría.

El lugar de los actores no estatales

La rivalidad entre los dos países es un hecho, pero lo es también la interdependencia, lo que implica una decisiva

presencia de actores no gubernamentales. El comercio bilateral alcanzó el récord histórico de US\$ 690 mil millones de dólares en 2022, mientras las inversiones acumuladas entre 1990-2019 de China en Estados Unidos llegaron a US\$ 150 mil millones de dólares y las de Estados Unidos en China para el mismo periodo sumaron US\$ 284 mil millones. Las corporaciones económicas de los dos países, las articulaciones de las cadenas de valor entre estas y terceros proveedores, especialmente del mercado asiático, son los actores dominantes en los negocios que mueven estas cifras.

También está la interacción en otros campos no gubernamentales. La presencia de ONG de Estados Unidos en China en la Posguerra Fría cumplió un rol de formación y entrenamiento para la internacionalización de organizaciones semejantes de origen chino que hoy día actúan en diferentes partes, especialmente en el entorno asiático. Los intercambios en el ámbito académico también merecen mención: en 2019, el año previo a la pandemia del Covid de los 1'095.000 estudiantes extranjeros en Estados Unidos, 369.000 provenían de China.

La diversidad de los regionalismos

Durante las décadas de la Guerra Fría los regionalismos estuvieron subordinados a lógicas securitizadas impuestas por la bipolaridad. Ya en su etapa de creación tanto la Comunidad Económica Europea como la Organización del Tratado del Atlántico Norte respondieron a las prioridades estratégicas de contención de la URSS. En Latinoamérica y Europa las dos superpotencias impusieron la noción de una soberanía limitada asociada a la idea de esfera de influencia consistente en el hecho de que la decisión de modificar drásticamente la pertenencia a uno y otro bloque sería sancionada con severidad. Cada uno, a su vez, promovía un cambio de régimen en los países del entonces Tercer Mundo en concordancia con sus preferencias ideológicas.

El fin de la Guerra Fría implicó una reconfiguración del lugar, e importancia relativa, de los espacios regionales en el sistema internacional. En los estudios internacionales se indica un intento de desacople de las regiones frente a los condicionantes impuestos por una estricta bipolaridad. Más recientemente, los regionalismos han ganado especificidad y peso variado que dificultan una nueva ola de acciones "disciplinarias" pautadas por imposiciones geopolíticas de las grandes potencias. Los espacios regionales se tornaron más diversos y protagónicos. Ya en espacios como el asiático, se han expandido capacidades interempresariales para resistir a adversidades externas, en África ganaron relevancia los esfuerzos colaborativos para la búsqueda de un mayor relacionamiento comercial y en América Latina, pasaron a prevalecer dinámicas centrifugas causadas esencialmente por una persistente fragmentación política. En este caso adquiere visibilidad la presencia de poderes medianos regionales: México en América de Norte y Brasil en Sudamérica.

La idea de sobrevivencia planetaria importa tanto o más que la garantía de una paz mundial

El miedo a amenazas apocalípticas son parte del imaginario colectivo mundial presente en todas las épocas históricas de la humanidad. Durante la Guerra Fría el “fin del mundo” estuvo fuertemente asociado a una hecatombe nuclear producida por el conflicto bipolar pendiente de una determinación estratégica en manos de los decisores de política exterior de las superpotencias. La manera de asegurar el control del riesgo de tal tragedia ganó un sentido utópico ya que dependía de un desarme amplio y deliberado por parte del condominio de poderes nucleares. Y como se sabe el Tratado de No Proliferación Nuclear no representó un alivio en esta dirección. Si bien no ha desaparecido la preocupación de la comunidad internacional, el fin de la Guerra Fría redujo su intensidad por unos años: la alarma ha renacido a raíz de la invasión rusa a Ucrania y del escalamiento de fricciones entre los países de la OTAN y Moscú.

En la actualidad los temores a una catástrofe planetaria pasan, a su vez, a estar cada vez más asociados a una crisis ambiental descontrolada, acompañada por una idea de variables grados de destrucción y pérdidas de vidas, lo que incluye la extinción de especies(s). La construcción de consensos normativos internacionales y sus respectivas implementaciones en lo que se refiere a compromisos de descarbonización, energías limpias y responsabilidades ambientales dependerá de los liderazgos de las potencias mundiales, particularmente de Estados Unidos y China.

La perspectiva cuenta y nos toca mirar el mundo desde América Latina

En este caso quisiéramos reforzar la perspectiva latinoamericana, y sudamericana en especial, cuando se debate el sentido de analizar el presente proceso de transición del orden internacional como una segunda Guerra Fría. Desde dónde se vea el mundo, con qué experiencia histórica y para qué resulta fundamental. América Latina sufrió desde su condición periférica las imposiciones y los costos de la Guerra Fría. Le fueron muy onerosas y contraproducentes la bipolaridad, el intervencionismo clandestino o abierto, la

promoción del cambio de régimen, la marginalidad y condicionalidad de la cooperación económica, las limitaciones al ensayo de modelos de desarrollo alternativos, entre otros. En la actualidad la presencia económica de China, que se concentra en Sudamérica, se ha transformado en un estímulo para que desde Washington se proyecten en la región percepciones defensivas que fácilmente generan un “revival” de la mentalidad de la Guerra Fría en el ejecutivo y el legislativo estadounidenses. Para la región, por su lado, será especialmente importante evitar caer en la trampa de lógicas de suma cero y presiones por alineamientos anacrónicos y disfuncionales.

En resumen, la contribución reciente de *Guerra Fría 2.0*, de Mariano Aguirre representa un instrumento de análisis y reflexión que contribuye a dar un paso adelante en el cuestionamiento de rótulos históricos muy enraizados en Estados Unidos, en particular, y en Occidente, en general. Desde una observación crítica y desde la mirada latinoamericana, la utilización de la idea de una nueva Guerra Fría como marco explicativo del sistema internacional podría, eso sí, generar un nuevo ciclo de disociaciones entre lo que se configura como realidad y lo que puede ser falseado desde una percepción.

Acerca de la autora y el autor

Mónica Hirst. Doctora en estudios estratégicos en el Programa de maestría en estudios internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella. Investigadora asociada al NEAPPE/IESP/ de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro

Juan Gabriel Tokatlian. Vicerrector de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Especialista en relaciones internacionales, política exterior, narcotráfico, terrorismo y crimen organizado.

Fuente

Comentario al *Briefing* “Una nueva guerra fría”, de Mariano Aguirre, publicado por Fescol en octubre de 2023. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/20650.pdf>

Trump, el canal de Panamá y la política de soberanía estadounidense

Jennifer Mittelstadt

El llamamiento a retomar el canal de Panamá como territorio estadounidense se enmarca en una centenario vertiente política de derecha que se define a sí misma como el baluarte que protege la soberanía estadounidense.

La exigencia del presidente Trump (2025-) de que, “(...) el Canal de Panamá nos sea devuelto, en su totalidad, rápidamente y sin preguntas” fue una sorpresa para muchos estadounidenses. Es probable que pocos hubieran pensado en el canal de Panamá, salvo de forma pasajera, durante décadas. Pero para el círculo íntimo de Trump y sus partidarios, la amenaza sobre el canal no fue una sorpresa.

El llamamiento a retomar el canal como territorio estadounidense se enmarca en una centenario vertiente política de derecha que se define a sí misma como el baluarte que protege la soberanía estadounidense de lo que se percibe como los peligros del internacionalismo del siglo veinte: organizaciones como la ONU, la Corte Internacional de Justicia, los acuerdos internacionales de defensa y las prácticas de gobernanza global. Esta idea de soberanía es una política que afirma la libertad frente a los acuerdos e instituciones internacionales que amenazan con limitar la jurisdicción soberana y la gobernanza de Estados Unidos –de su territorio, pueblos y fronteras, y de sus pretensiones proyectadas en otros lugares. Trump no es un hombre fácil de categorizar. Y los encargados de formular las políticas y asesores de su círculo más cercano muestran una amplia gama de impulsos ideológicos. Pero, aun así, muchos de ellos reconocerían el trumpismo como, usando sus propias palabras, “soberanista”.

El resurgimiento de esta agenda soberanista es claramente visible hoy en día en el rechazo generalizado de Trump a la ONU, la OTAN y otros organismos y acuerdos internacionales. Esto es lo que impulsa la implacable campaña de la derecha para proteger las fronteras nacionales contra la inmigración. También sirve para explicar la afinidad de Trump con otros regímenes y movimientos antiinternacionalistas y opositores a la ONU, como el de la Hungría del euroescéptico Victor Orban (2010-) o el de la italiana Georgia Meloni (2022-). Y también explica su postura beligerante y que reduce a propiedad exclusiva lo que fue territorio estadounidense, el canal de Panamá.

La política soberanista surgió hace más de cien años dentro del movimiento contra el internacionalismo que se produjo tras la Primera Guerra Mundial y la formación de la Sociedad de las Naciones. La Sociedad de las Naciones en-

carnaba las esperanzas de muchos de un mundo más pacífico y ordenado. Destacaban entre ellos aquellos que buscaban la independencia de los imperios (naciones colonizadas o antiguamente colonizadas) y que esperaban utilizar la Sociedad de las Naciones como medio para impulsar sus pretensiones de autogobierno y representación internacional.

Sin embargo, para algunos estadounidenses, eran precisamente estas esperanzas de los colonizados –de los pueblos no blancos– de una mayor igualdad y autodeterminación las que hacían tan peligrosa a la Sociedad. Según ellos, este gobierno mundial introduciría una forma de gobierno supranacional que amenazaría el control soberano de Estados Unidos sobre su territorio y sus pueblos. Perturbaría especialmente la gobernanza de la que disfrutaban los estadounidenses nativos de raza blanca, herederos, en su opinión, de las venerables tradiciones de la cultura política anglosajona. Como dijo el senador James Reed de Misuri haciendo un recuento de los muchos países asiáticos, africanos y latinoamericanos que serían miembros de la Sociedad, “no consentiré que se delegue en ninguna otra raza o nación ninguno de los poderes soberanos de Estados Unidos que pertenecen a nuestro pueblo.”

El movimiento creció después de la Primera Guerra Mundial, aunque Estados Unidos no se unió a la Sociedad de las Naciones, y trató de derrotar “el sutil veneno del internacionalismo”, tal y como lo expresó un soberanista. Evolucionó a lo largo de las décadas, a medida que las características y el alcance del internacionalismo liberal y de izquierda adoptaban nuevas formas y planteaban nuevos desafíos para la soberanía y la jurisdicción estadounidenses.

En los años treinta y principios de los cuarenta, los soberanistas antiinternacionalistas ayudaron a liderar la oposición a la entrada en la Segunda Guerra Mundial junto a los aliados. En su lugar, apoyaron la insurgencia nacionalista antiinternacionalista de Franco (1939-1975), y los regímenes anticomunistas e hipernacionalistas de Italia y Alemania. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con el nacimiento de las Naciones Unidas y el liderazgo de Estados Unidos en esa institución, los soberanistas sintieron que los peligros del gobierno mundial habían comenzado. Emprendieron una larga guerra contra las Naciones Unidas, sus convenciones y el derecho internacional público, el comercio y los derechos que creó.

Uno de los objetivos más importantes de los soberanistas fueron las Convenciones sobre Derechos Humanos y sobre el Genocidio, fruto, en su opinión, del poder de las naciones no blancas dentro de la ONU, a las que se referían como el “bloque afroasiático”. En opinión de los antiinternacionalistas, los convenios y organismos de la ONU socavaban la autoridad civilizadora de las naciones blancas y cristianas y de sus pueblos al ofrecer membresía e influencia a estados no blancos y a movimientos y estados que se oponían al imperialismo.

Tales preocupaciones llevaron al movimiento a nuevas áreas de activismo en política exterior, entre ellas el canal de Panamá.

Al igual que muchos países con historias de dominación imperial, Panamá adoptó la política de descolonización y autodeterminación que los países del Sur global llevaron a la ONU. En las décadas de 1950 y 1960, los panameños invocaron la Carta de las Naciones Unidas y las normas de la Corte Internacional de Justicia sobre territorios en disputa para desafiar la autoridad estadounidense sobre el canal. También convencieron a los presidentes Dwight D. Eisenhower (1953-1961), John F. Kennedy (1961-1963) y Lyndon Johnson (1963-1969) para que cedieran parte del gobierno simbólico y real sobre el canal. Los panameños convencieron a otras naciones recientemente descolonizadas para que presionaran a las Naciones Unidas con el fin de que estudiaran su reclamación sobre el territorio. Los antiinternacionalistas del movimiento soberanista denunciaron lo que consideraban una conspiración internacionalista para robar el canal, que, en sus palabras, era “tan parte de Estados Unidos como Florida o Alaska”. Comenzaron una campaña política para crear conciencia sobre el peligro de las ideologías internacionalistas y de la ONU que amenazaban el control estadounidense sobre el canal. A medida que las administraciones estadounidenses otorgaban lentamente una mayor autoridad a los panameños, el movimiento para proteger el canal creció.

Pero los panameños frustraron ese movimiento. En 1973, el líder militar panameño Omar Torrijos (1968-1981) consiguió que el Consejo de Seguridad de la ONU se reuniera para celebrar una audiencia sobre el canal en Ciudad de Panamá, colindante con la Zona del Canal: acordaron investigar el estatus de la zona como “territorio ocupado” de Panamá por Estados Unidos. La audiencia de la ONU se sumó a la presión local de los panameños, y en 1974, Henry Kissinger reabrió las conversaciones en curso con el gobierno de Torrijos para negociar un tratado que puso en marcha un proceso de concesión del control panameño sobre el canal. Con esa medida, al conjunto de aliados de larga data en organizaciones de veteranos y grupos patrióticos se unie-

ron a influyentes “nuevos conservadores” como el *Conservative Caucus* [TCC] y el candidato presidencial Ronald Reagan (1981-1989). La disputa final sobre el canal, que se produjo durante el debate del Congreso en relación con el tratado en 1977 y 1978, popularizó la política de soberanía y el antiinternacionalismo, dando forma al atractivo nacionalista de Reagan y llevándolo a él y al Partido Republicano hacia una perspectiva más antiinternacionalista.

Esa perspectiva mantuvo su importancia en la derecha estadounidense durante los ochenta, cuando Reagan se retiró del tratado de la Unesco, y cobró nueva vida en los noventa, cuando el fin de la Guerra Fría, la desaparición de la amenaza soviética y el surgimiento del llamado “nuevo orden mundial” condujeron al triunfo del internacionalismo liderado por Estados Unidos. Los soberanistas se mostraron reacios a la participación de las tropas estadounidenses en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y a la proliferación de acuerdos comerciales a nivel mundial, por ejemplo. Para los soberanistas de finales del siglo veinte y principios del veintiuno, la política antiinternacionalista parecía más importante que nunca.

No es de extrañar, entonces, que la política soberanista haya resurgido con Trump, en parte, por medio de sus demandas sobre el canal de Panamá. Pocos creen que Trump realmente retomará el control del canal. No obstante, los soberanistas de su administración intentarán llevar a cabo muchas iniciativas de la agenda soberanista y antiinternacionalista que han mantenido durante un siglo. A juzgar por sus propias declaraciones en el Proyecto 2025, buscarán retirarse de otros acuerdos y organizaciones internacionales, como ya han hecho con la Organización Mundial de la Salud. También es probable que intenten debilitar y desestabilizar la OTAN y la Unión Europea. Y que alienten a otros gobiernos y partidos de derecha en Europa e Israel, entre otros, ya de por sí hostiles al internacionalismo, a buscar su propia retirada. Como resultado, el orden internacionalista que surgió después de la Segunda Guerra Mundial puede enfrentarse a una crisis nunca vista desde el nacimiento de la política soberanista estadounidense en 1919.

Acerca de la autora

Jennifer Mittelstadt. Profesora de Historia en la Universidad de Rutgers (Estados Unidos).

Fuente

Publicado en marzo de 2025 en el *Newsletter* 20 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/trump-el-canal-de-panama-y-la-politica-de-soberania-estadounidense>

3. MILITARIZACIÓN E (IN)SEGURIDAD REGIONAL

¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina

Wolf Grabendorff

¿Qué papel deben cumplir los militares en una sociedad? En muchos países, más allá de que tengan un gobierno autoritario o democrático, esta pregunta despierta polémica. Los militares son mirados de manera especialmente crítica en los países democráticos que han soportado un largo periodo de dictaduras militares. La gran mayoría de los países latinoamericanos pertenece a este grupo. Por otro lado, en la región suelen ser considerados como los héroes de las guerras de independencia contra el dominio colonial español. Es por ello que en algunas Constituciones son denominados garantes de la ley y el orden. No cabe duda de que por tal motivo tienen un sitio destacado en la cultura política de América Latina, que se refleja también en los elevados índices de popularidad de los que gozan en la mayoría de sus países.

Dado que las guerras entre países de la región prácticamente han desaparecido, el peso de las Fuerzas Armadas es sobre todo doméstico, lo cual es evidente por la frecuencia con la que se recurre a ellas en casos de conflictos políticos internos. Por cierto, no sería correcto adjudicar por ello a los militares una tendencia general a hacerse con el poder. En muchos casos, los gobiernos electos utilizan a las Fuerzas Armadas como símbolo importante para conservar el poder, como lo demuestra la presencia frecuente de generales en los discursos presidenciales televisados en tiempos de crisis. En muchos países de la región, la historia también muestra que las élites políticas y económicas no han titubeado en acudir a los militares para evitar perder el poder.

Por supuesto, siempre ha habido militares que se han resistido a obedecer a tal llamado y, por lo tanto, han permitido el traspaso pacífico de poder en su país o, en algunos otros casos, asumieron inicialmente el poder ellos mismos. Esta tan criticada “función de árbitro político” hace que las relaciones cívico-militares en los países latinoamericanos sean un reflejo de las relaciones de poder político. Esto no encaja con el concepto democrático, el cual exige una clara subordinación de los militares a las autoridades civiles. Sin embargo, una multitud de factores contribuye a una inestabilidad institucional casi permanente de los estados latinoamericanos, lo cual hace que se suela poner en duda la autoridad de los gobiernos civiles, pero que esto rara vez ocurra con la de los militares como institución.

Eso también está relacionado con el concepto común de “enemigo” en América Latina. Para las élites gobernantes, el enemigo ha sido casi siempre un enemigo interno. Por

eso, en la región el término “seguridad” se usa principalmente para todos los asuntos relacionados con la seguridad interna. Durante la Guerra Fría el enemigo estuvo encarnado por el Partido Comunista y/o la guerrilla, luego por las redes internacionales mafiosas del tráfico de drogas y los (pocos) terroristas y, en la actualidad, principalmente por el crimen organizado. Dado que la violencia en la región rara vez se manifiesta en guerras entre estados sino, casi sin excepción, en una violencia brutal dentro de la sociedad, no se puede pasar por alto la función principal de las Fuerzas Armadas como poder regulador interno, aunque a muchos estados les siga siendo difícil crear el marco legal necesario para justificar esas funciones.

El papel actual de los militares en la gobernabilidad de los países de la región es un problema central que sigue, en la mayoría de los casos, sin encontrar una solución institucional. En este sentido, “el uso” político de los militares como amenaza o como garantes de la seguridad pública sigue siendo uno de los factores más importantes que determinan la gobernabilidad en la mayoría de los países latinoamericanos. Obviamente, no está nada claro en qué medida las Fuerzas Armadas de cada país son adecuadas o incluso están capacitadas para las diversas acciones necesarias para salvaguardar la gobernabilidad, o si realmente quieren participar en todas estas tareas, especialmente en el área de seguridad pública. En todos los países, a menudo tras un cambio de gobierno, debe sopesarse el papel de las Fuerzas Armadas, tanto en el plano político como en el constitucional. Varios capítulos del presente volumen abordan esta cuestión central.

La ampliación de tareas de las fuerzas armadas como tensión adicional en la relación entre civiles y militares

Ningún sistema político en América Latina ha encontrado hasta ahora una solución perfecta para las relaciones entre civiles y militares, si se dejan de lado a Costa Rica y Panamá, que han disuelto las Fuerzas Armadas, pero deben recurrir a fuerzas policiales militarizadas en caso de incidentes fronterizos. Para los países que han sufrido dictaduras militares durante décadas, el control de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático ha sido algo primordial desde la década de 1990, tal como se resalta en varios capítulos del presente volumen.

Ya desde principios de este siglo ha habido un cambio profundo en las tareas de las Fuerzas Armadas en la mayoría

de los países, cambio que rara vez se encuentra estipulado en los textos constitucionales ni ha suscitado amplios debates políticos o reformas administrativas. La capacidad de disuasión externa y el control territorial interno han sido tradicionalmente las tareas centrales de las Fuerzas Armadas. En la región, la mayor parte de los conflictos fronterizos y la lucha contra las guerrillas ha dejado de existir. Los militares de la región siempre se han autopercebido como quienes deben defender la soberanía en el plano interno y frente a otros países. Obviamente, en el curso de la globalización América Latina ha sufrido una pérdida considerable de soberanía.

Desde hace ya mucho tiempo, y como mínimo desde la masiva extensión del crimen organizado, algunos estados son incapaces de controlar su propio territorio. Además, el monopolio estatal de la fuerza –así como el monopolio fiscal– nunca se pudo hacer cumplir en muchas de las frágiles democracias de la región. Por lo tanto, la ampliación del perfil de tareas o “misiones” –según la definición de los propios militares– de las Fuerzas Armadas es el resultado tanto de cambios en las condiciones marco de carácter externo y transnacional, como de las defectuosas instituciones civiles del Estado.

De este modo, las Fuerzas Armadas han pasado a cumplir el papel de actores multifuncionales que, ante la insistencia de los respectivos gobiernos, deben realizar muchas tareas que las instituciones civiles, incluso a menudo la Policía, son incapaces de adelantar debido a su falta de equipamiento y a los objetivos que les han sido encomendados. La multitud de estas tareas asignadas a las Fuerzas Armadas, que difieren mucho entre sí según cada país, es muy difícil de cuantificar en términos de alcance e impacto. Estas incluyen control de fronteras y de migraciones, protección de cursos de agua, control de daños ambientales, del tráfico aéreo, de instalaciones, de prisiones y de salud, protección personal, servicio secreto, producción de armas, capacitación y apoyo a la Policía, cartografía, aduanas, medidas de infraestructura, operación de líneas aéreas, administración de hoteles y hospitales y distribución de alimentos.

En el debate político esta ampliación de tareas, que las respectivas instituciones militares muchas veces no desean, es a menudo criticada tildándola de “militarización”. En realidad, se debería hablar más bien de escasez de instituciones estatales civiles y sería mejor abordar la cuestión de quién es responsable de este tipo de “militarización” o a qué intereses sirve realmente. Las consecuencias estructurales de tal política fortalecen, desde ya, la influencia de los militares en el Estado y la sociedad, sumando tensión a las relaciones cívico-militares y erosionando los procedimientos democráticos.

En muchos países los militares han asumido siempre tareas que no estaban directamente relacionadas con sus deberes principales. Especialmente en el caso de las medidas de política de desarrollo de regímenes militares (Brasil, Ecuador, Perú), así como en países democráticos (México,

Venezuela), estas tareas no tradicionales a menudo se denominaban “acción cívica” con el fin de mejorar la imagen de las respectivas Fuerzas Armadas. La intervención en casos de desastres naturales, pero también en problemas difíciles de infraestructura, es casi una cuestión de rutina debido a las capacidades logísticas de los militares. Ciertas tareas sociales y humanitarias, como las actuales medidas para combatir la pandemia provocada por la covid-19 y sus consecuencias económicas, no han tensionado las relaciones cívico-militares, sino que han contribuido a la popularidad de las Fuerzas Armadas.

Es esencialmente el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública lo que ha suscitado serias controversias en muchos países y ha llevado también a disputas dentro de las mismas sobre la percepción que ellas tienen de su papel. Las exigencias de seguridad del Estado, de su infraestructura y, sobre todo, de sus ciudadanos, han cambiado considerablemente en la región. Con solo el 8% de la población mundial, América Latina representa el 34% de todos los homicidios del mundo, aproximadamente el 90% de los cuales nunca se resuelve. Además, existe una criminalidad organizada en redes internacionales, que, debido al tráfico de drogas, armas y personas y al lavado de dinero asociado, hace una contribución significativa al producto interno bruto, al menos en algunos países, y a menudo mantiene estrechas relaciones con instituciones estatales.

La Policía, probablemente más susceptible a la corrupción en muchos países, suele ser inferior en términos de equipamiento y entrenamiento a las organizaciones del crimen organizado, por lo que en algunos países recibe el apoyo parcial de los militares, mientras que en otros son las propias Fuerzas Armadas las que intervienen directamente contra ellas desde hace ya mucho tiempo (Colombia, Ecuador, México, Perú). Los militares, por cierto, tampoco están suficientemente entrenados ni preparados para estas tareas. En la mayoría de los países, las numerosas violaciones a los derechos humanos y casos cada vez mayores y frecuentes de corrupción han demostrado que estas intervenciones de las Fuerzas Armadas son más que cuestionables.

Esta “militarización” de la seguridad pública trae aparejado un problema no solo para los respectivos gobiernos, sino también para las Fuerzas Armadas como institución, ya que se ven expuestas a críticas severas y permanentes a las que no estaban acostumbradas cuando desempeñaban sus misiones tradicionales. Con frecuencia han arreariado también las críticas por su comportamiento al intervenir para mantener el orden público, pues también carecen de la capacitación y el equipamiento necesarios. La contención y disolución de las protestas sociales (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) provocaron enfrentamientos particularmente violentos de una parte de la población con las respectivas Fuerzas Armadas, al tiempo que los gobiernos las colmaban de elogios por haber permitido garantizar, mediante esta demostración de fuerza, la implementación de sus políticas.

Las experiencias con este tipo de intervenciones en situaciones de crisis política son claras: las instituciones civiles no son capaces de poner fin a situaciones de crisis prolongadas, aunque recurran al accionar de unidades policiales especialmente capacitadas, mientras que las Fuerzas Armadas temen, con razón, terminar siendo una institución politizada o, dependiendo del “éxito” de la intervención política, que sus cúpulas sean reemplazadas a conveniencia. En las planas mayores de varias Fuerzas Armadas, por lo tanto, parece estar imponiéndose la convicción de que tomar abiertamente partido en medio de la agitación social trae, sobre todo, desventajas para la institución, porque los problemas políticos y sociales en las sociedades democráticas frágiles no pueden resolverse por la fuerza. Sin embargo, a pesar de los resultados a menudo negativos de esta ampliación y centralización de tareas para los militares, dada la creciente “desintegración del Estado” en algunas partes de la región, es probable que la necesidad de recurrir a nuevas “soluciones militares” aumente en lugar de disminuir. Después de que los militares de varios países se despidieran hace mucho tiempo de su muy criticado papel de “Estado dentro del Estado”, las Fuerzas Armadas están asumiendo actualmente más tareas dentro de estructuras estatales civiles generalmente bastante débiles, al tiempo que intentan acentuar su tradicional autonomía institucional. De este modo, en América Latina las Fuerzas Armadas se están convirtiendo cada vez más en el poder de veto dentro de las democracias frágiles y en el poder *de facto* dentro de los regímenes autoritarios.

¿Las tensiones cívico-militares como parte de la cultura política?

La inusual popularidad de los militares en las sociedades latinoamericanas, a pesar de las muchas experiencias negativas en el pasado e incluso en la actualidad, y no existiendo conflictos armados entre países de la región, permite ver una influencia significativa de la cultura política en las relaciones cívico-militares. A pesar de su tarea central tradicional como garantes de la soberanía, las Fuerzas Armadas en América Latina siempre han sido –si bien con matices según cada país– principalmente un factor de poder político interno. Esto explica, al menos en parte, su aceptación, relacionada también con el hecho de que en muchos países los militares suelen ser los únicos representantes del Estado en regiones remotas y relegadas.

Esto ha creado desde hace mucho tiempo un contexto propicio para el proceso político del cual son testimonio elocuente los numerosos generales que han triunfado en elecciones presidenciales. Hoy en día, por cierto, suele ser suficiente para el cargo de vicepresidente (Brasil) o un cargo ministerial, principalmente el de ministro de Defensa. La tendencia de diferentes orientaciones políticas a asegurar la lealtad de los militares haciéndolos participar directamente en el gobierno se ha hecho muy evidente en Cuba y Venezuela, pero ahora también lo es cada vez más en Brasil y México, si bien en diferente medida. Esto deja entrever no solo la debilidad de los respectivos liderazgos políticos,

sino también la falta de confianza en la propia población, pues hace evidente que la estabilidad del sistema solo puede ser garantizada internamente mediante la posibilidad de recurrir al potencial de violencia de los militares.

Sin embargo, la participación directa en el poder estatal o en el aparato de gobierno modifica no solo el papel de los militares, sino también el proceso político en general, porque no se prioriza la búsqueda de diálogo y consenso, sino un gobierno estrictamente jerárquico que a menudo da órdenes. En situaciones de crisis, con altas tasas de criminalidad, levantamientos sociales y lucha contra la pandemia, grandes sectores de la población no solo parecen aceptar esta forma autoritaria de gobierno, sino que incluso la exigen, especialmente porque no se confía en que las instituciones puramente civiles, incluida la Policía, manejen exitosamente las crisis, y porque a menudo a estas instituciones se les atribuye un marcado partidismo.

Parece muy posible que la ampliación del rango de tareas de los militares contribuya a una mayor integración de esta institución en la respectiva sociedad nacional. Sin embargo, hasta ahora, las relaciones cívico-militares han sido esencialmente solo relaciones entre los militares y el Estado nacional o entre los militares y los políticos. Eso significa relaciones con el poder ejecutivo, la Policía, el poder judicial y, en el mejor de los casos, con el Parlamento. Las relaciones decisivas y frecuentemente propensas a conflictos se dan principalmente con el poder ejecutivo o directamente con el comandante en jefe, el presidente de cada país. Los cambios presidenciales frecuentes, así como las presidencias prolongadas, como las de Hugo Chávez (2002-2013) en Venezuela o Rafael Correa (2007-2017) en Ecuador, suelen conllevar cambios frecuentes en los altos mandos de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, ciertamente no expresan una gobernabilidad estable.

Las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía no están exentas de tensión en casi ningún país, pero a menudo han dado lugar a serios conflictos debido a la ampliación constante del papel de los militares en el mantenimiento de la seguridad pública, ampliación considerada necesaria por el gobierno. Estos conflictos solo podrían evitarse en los pocos países en los que aún no se ha recurrido a los militares para mantener la seguridad pública o donde la Policía está directamente subordinada al Ministerio de Defensa, como en Colombia. Los diversos intentos por reducir esta rivalidad institucional, ya sea mediante la creación de unidades conjuntas, como en la protección de las fronteras, o en conflictos armados directos con el crimen organizado, o bien transfiriendo estas tareas a instituciones militarmente organizadas que no dependen del Ministerio de Defensa, como en el caso de la Gendarmería Argentina o la Guardia Nacional en México, han tenido hasta ahora escaso éxito.

La relación de los militares con la Justicia es otra área de conflicto en las relaciones intraestatales. Según sea la Constitución de cada país, el ejército sigue teniendo su pro-

pio sistema judicial, por lo menos en lo que respecta a todas las faltas de conducta dentro del ámbito de responsabilidades militares. Esto puede parecer totalmente aceptable en casos de corrupción, especialmente en relación con la lucha contra las drogas, pero ante las violaciones a los derechos humanos perpetradas en las intervenciones para mantener el orden público, solo es tolerado por regímenes autoritarios y en unas pocas democracias.

La visión que los militares tienen de sus relaciones con el Parlamento está influida principalmente por consideraciones presupuestarias y operativas. En los últimos años en algunos países se ha evidenciado un cierto cabildeo militar, en su mayoría indirecto. Como la declaración del estado de excepción, al que está vinculada la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis, depende mayormente de la aprobación del Parlamento, para los militares el resultado del proceso de toma de decisiones políticas es particularmente sensible en este aspecto.

Por otro lado, la relación entre los militares y los partidos políticos es muy pobre, sobre todo porque en algunos países los miembros de las Fuerzas Armadas no tienen derecho a voto ni a ser elegidos mediante el voto. También en estos casos son apenas perceptibles los esfuerzos por cambiar esta situación, en parte debido a la preocupación de que las campañas electorales puedan alentar divisiones políticas dentro de la institución.

Las restantes relaciones con los actores civiles de la sociedad respectiva son en su mayoría apenas dignas de mención, tal como se refleja en los distintos capítulos nacionales del presente volumen. Ni las empresas ni los sindicatos ni los medios de comunicación ni las instituciones culturales y académicas participan en las relaciones cívico-militares. La real sociedad civil, que surgió originalmente como oposición a la sociedad controlada militarmente durante las dictaduras en América del Sur en los años setenta y ochenta, participa cada vez más en los esfuerzos por redefinir las relaciones cívico-militares. Pero la sociedad civil, al igual que los partidos políticos de muchos países, suele carecer del know-how necesario para participar en el respectivo debate nacional sobre una política de seguridad. Por otra parte, existe en las Fuerzas Armadas una desconfianza frente a los representantes de la sociedad civil que también debe ser considerada a la luz de la actitud marcadamente nacionalista de la mayoría de los militares con respecto a grupos de la sociedad civil que se encuentran más interconectados con el ámbito internacional.

Una de las principales razones de la poca adaptación de las instituciones militares a los rápidos cambios en la sociedad de sus respectivos países radica, sin duda, en las muy diferentes percepciones de la situación de seguridad interna. Ya sea en Honduras en 2009 o en Bolivia en 2019, la disposición de los militares a participar de manera decisiva en un cambio de poder político sigue siendo parte de la cultura política en América Latina. Un hecho que los po-

líticos civiles deben considerar posible también en el futuro. El control civil sigue siendo más bien limitado debido a las estructuras estatales frágiles y enfrenta muchos desafíos en situaciones de crisis política.

Debido a las experiencias históricas en muchos países de la región, las élites civiles, por un lado, temen el regreso de la influencia militar directa en el proceso político, pero, por otro, se ven cada vez más necesitadas de recurrir al apoyo de los militares en situaciones de crisis con el fin de asegurar la gobernabilidad o bien para restablecerla. De ninguna manera se trata exclusivamente de minimizar la influencia de los militares en el proceso político sino, sobre todo, de evitar cualquier tipo de rebelión directa contra las normas civiles, aunque siempre es de esperar un conflicto si consideran demasiado elevados para la propia institución los costos de hacer cumplir las normas civiles, como en el caso de un estado de excepción.

En vista de las tensiones específicas de las relaciones cívico-militares en el contexto de la cultura política de América Latina, es probable que en la región se necesite toda una serie de reformas en la relación entre el Estado y los militares, debido a los cambios en los patrones de la relación entre el Estado y la sociedad y la escasa gobernabilidad actual.

La vana búsqueda de un modelo regional para la reforma del sector de la seguridad

El concepto de reforma del sector de la seguridad fue pensado para aquellos estados que desean reestructurar su sector de la seguridad después de haber finalizado un conflicto prolongado, porque una sociedad democrática ya no necesita mecanismos ni instrumentos violentos de resolución de conflictos. En América Latina ha habido diferentes enfoques nacionales para la reforma del sector de la seguridad en distintos momentos, como después de las guerras civiles en América Central, tal como se describe en algunos de los siguientes capítulos. Pero no ha habido ninguna gran reforma, porque la mayoría de los países no son (todavía) sociedades posconflicto y, por lo tanto, no cumplen con los requisitos estructurales para la aplicación del tan elogiado concepto de reforma del sector de la seguridad. Ninguno de los intentos, incluido el de Colombia, de llevar a cabo la reforma del sector de la seguridad mientras el conflicto interno aún estaba desarrollándose, pudo contribuir a la urgente mejora de las relaciones cívico-militares.

Mientras que el concepto democrático de la reforma del sector seguridad supone que, en una sociedad en posconflicto, es decir, en un “tiempo de paz” interna, se podría emprender una “desmilitarización” y se podrían utilizar las capacidades de las Fuerzas Armadas en parte para el bien común, en la mayoría de los países de la región, sin embargo, no se han generado dividendos de paz debido a que las situaciones de conflicto no han desaparecido. Por el contrario, en la mayor parte de los casos aumentaron conside-

blemente las demandas de intervención y equipamiento de las Fuerzas Armadas, así como de la Policía. A esto se suma la enorme expansión de las empresas de seguridad privada que, con más de dos millones de hombres armados en América Latina, superan con creces el número de miembros de todas las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la necesidad de mantener o incluso restaurar un mínimo de gobernabilidad en sociedades extremadamente desiguales y afectadas por la decadencia económica y las oleadas migratorias requerirá reformas profundas en el sector de la seguridad y un nuevo concepto de cooperación interinstitucional entre instituciones civiles y militares. Esto presumiblemente supondrá no tanto una mayor inversión en el aparato estatal y/o militar, sino mucho más la necesidad de una adaptación de los mecanismos de poder y conceptos de administración existentes a las necesidades de gobernabilidad en unas sociedades aún en conflicto, con el objetivo declarado de reducir la violencia. Para ello sería indudablemente necesario exigir la mayor transparencia posible de las relaciones cívico-militares y, sobre todo, explicitar todos los objetivos y esfuerzos de la política de seguridad interna. Los intentos de diversos Ministerios de Defensa de publicar “libros blancos” de forma regular fueron un buen ejemplo para mejorar la confianza mutua en la región. Aplicar y ampliar este concepto probablemente también podría contribuir de manera significativa al fomento de la confianza interna y, por lo tanto, convertir a todo el sector de la seguridad en una parte importante de las políticas públicas. Hasta ahora, sin embargo, no se ha notado voluntad política para hacerlo en la élite civil y tampoco en las Fuerzas Armadas.

A diferencia de otras regiones del mundo, América Latina ha logrado reducir significativamente la violencia en las relaciones entre estados. Lograr lo mismo para las relaciones dentro de esos estados podría demandar ciertamente más tiempo y, como resultado, también asignaría un nuevo pa-

pel a los militares. Este papel se diferenciaría presumiblemente por completo de la excesiva extensión actual de las misiones de las Fuerzas Armadas, con sus graves repercusiones en las relaciones cívico-militares. En este contexto, un intercambio transfronterizo de experiencias entre las instituciones militares nacionales, tal como existía en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en la forma del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), sería seguramente una oportunidad para desarrollar un modelo regional para la reforma del sector de la seguridad que refleje las condiciones políticas e institucionales actuales en la mayoría de los países de la región. Obviamente, esto requeriría de una iniciativa paralela de actores civiles estatales y no estatales para exigir tal proceso y apoyar su implementación. Dados los indicios actuales de disolución de muchas iniciativas regionales, las posibilidades de diseñar un modelo regional de reforma del sector de la seguridad parecen bastante reducidas y el riesgo de una “vía nacional” con una creciente “militarización” en algunos países es bastante real.

Acerca del autor

Wolf Grabendorff. Doctor h. c. Politólogo alemán, especializado en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Autor, editor o coeditor de dieciséis libros y de más de ciento cincuenta artículos publicados en nueve idiomas.

Fuente

Tomado de Wolf Grabendorff (ed.). 2021. *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* Fescol. Bogotá, pp. XIX-XXX. Disponible en: <https://colombia.fes.de/publicaciones/12.html?cHash=106a09455196485c5db9abff3dec0d9f>

Remilitarización y populismo

Rut Diamint

Actualmente lo que sucede en América Latina no es militarismo sino un proceso de remilitarización. La diferencia es importante pues militarismo presupone la unión de lo político con lo militar y, más concretamente, con el predominio castrense. Se extrema el control militar sobre la forma de vida de la población. Se busca expandir valores militares como la jerarquía, la disciplina, el orden, llevando a la sociedad hacia un *ethos* militar.

La militarización, aunque la diferencia parezca sutil, no es la imposición de valores militares sino una securitización. Entendemos a la militarización como una creciente participación de las fuerzas armadas en agendas sociales, políticas, económicas, ambientales y de salud. Es un juego intersubjetivo por medio del cual hay una negociación entre los presidentes y las cúpulas militares por acaparar espacios institucionales públicos, y también actividades del ámbito privado por parte de la autoridad castrense, a cambio de subordinación a la autoridad presidencial y defensa del gobierno. Los militares suman beneficios y prebendas y, sobre todo, una vinculación directa tanto con el gobierno como con la sociedad.

Decimos que es una securitización pues un problema de la agenda social, económica, política o de cualquier otra área de gobierno es resignificada en términos de inseguridad. Se crea una narrativa que lo describe como una situación de extrema gravedad: los gobiernos admiten utilizar recursos especiales, suspender las normativas legales y relocalizar instituciones para enfrentar el riesgo. El gobierno, securitizando, concentra poder y los oficiales dan respuestas al problema desde la óptica militar, aumentando o empoderando a las fuerzas armadas. Las cesiones que los gobiernos hacen a las fuerzas armadas debilitan la institucionalidad democrática.

Lo que está sucediendo en América Latina es una nueva militarización, el “retorno” de los militares en la región, convocados por las autoridades electas y con legitimidad. Las fuerzas armadas no son quienes toman las decisiones, sino que asesoran desde su peculiar punto de vista militar. Un caso en el cual se puede percibir este nuevo relacionamiento es la intervención militar ante la pandemia.

La logística institucional y la obediencia de las instituciones castrenses les permitían a los gobiernos dar una respuesta rápida y relativamente eficiente frente a un covid-19 que no estaba en los planes ni capacidades de los gobiernos. Al mismo tiempo, los militares establecían una rela-

ción directa y no mediada por el Ministerio de Defensa, con la ciudadanía, proveyendo comida, barbijos o medicinas. Eran otra vez “salvadores de la patria”, pero no autoconvocados sino instrumentos del gobierno de turno. Con cada intervención, acumulaban autonomía, pero no eran responsables de las políticas del Estado.

Un sector en el cual también se da tanto una militarización de la política como una militarización de la seguridad pública, o lo que puede considerarse como una policialización de los militares y la militarización de las policías, es la intervención militar en la seguridad interna. El estamento militar cada vez tiene mayores roles protagónicos en la seguridad interna y en el sistema político en toda la región.

Naturalización de la presencia militar

Otro de los problemas de América Latina es el populismo y la polarización. Los populismos se extienden no solo en América Latina sino en países desarrollados de Europa y Norteamérica, y en democracias débiles de África y Asia. Promesas no cumplidas desencadenan la rebelión popular que en muchas ocasiones son controladas, o reprimidas por los militares, aliados con el gobierno. Se unen dos tendencias del populismo y del militarismo, la vigilancia, el control capilar y las respuestas represivas. Los uniformados van tomado el control de las calles. Suman protagonismo sin ruido, sin botas, golpeando los pasillos de las casas de gobierno y las músicas marciales acompañando su desfile en las instituciones estatales. Se naturaliza la presencia militar, sin los costos de gobernar directamente el país. Se habilita el uso de métodos coercitivos que, al mismo tiempo, deslegitiman las expresiones de opositores y críticos. En definitiva, se restringe el ejercicio democrático.

Dado que la subordinación de las fuerzas armadas al régimen republicano fue muy parcial, quedó estable una autonomía residual que permitió que los militares tuvieran un lugar privilegiado como esencia de la nación, su columna vertebral, el reducto de los valores nacionales.

Ante estas situaciones, es fundamental la presencia activa de la sociedad civil defendiendo los principios de la división de poderes, el apego institucional de las autoridades y la primacía del Estado de derecho, o sea la sumisión a la ley.

Las sociedades de la región tienen que apostar por una seguridad que no sea militarizada ni represiva. Ello no se hace únicamente actuando sobre el campo de la defensa y

la seguridad, sino demandando a los políticos que cumplan con las instancias de un régimen democrático. Ello implica mayor eficiencia de las políticas públicas, los mecanismos de educación y propaganda para la concientización de la población acerca de determinados riesgos, los acuerdos y tratados de carácter bilateral, regional e incluso global, la alternancia en el poder y la transparencia del sistema político con elecciones transparentes y el resguardo de las capacidades profesionales de todos los integrantes de instituciones estatales. Todas estas acciones, directa o indirectamente aportan seguridad y generan estabilidad nacional y regional.

Acerca de la autora

Rut Diamint. Profesora en la Universidad Torcuato Di Tella e investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet). Firma invitada.

Fuente

Publicado en diciembre de 2022 en el *Newsletter* 11 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/fes-seguridad/newsletter/page-3.html>

Nuevos autoritarismos, militarismo y militarización en Centroamérica

Elvira Cuadra Lira

Introducción

En febrero de 2020, el presidente de El Salvador, Nayib Bukele (2019-), irrumpió en el parlamento con un destacamento militar; dos años más tarde, en febrero de 2023, inauguró una mega cárcel con capacidad para cuarenta mil personas. Dos acontecimientos que marcan el despegue de su estrategia de continuidad en el poder: una combinación entre nuevos autoritarismos, militarismo y militarización, que le ha granjeado altos niveles de popularidad entre la población salvadoreña.

Otros países de la región y aun de Latinoamérica están observando e imitando el llamado “modelo Bukele” como alternativa para lidiar con los graves problemas de inseguridad y violencia. Honduras también ha establecido el estado de excepción, mientras en Guatemala, el saliente gobierno de Alejandro Giammattei (2020-2024) ha perseguido periodistas, fiscales y funcionarios públicos que investigan actos de corrupción. En Nicaragua el gobierno impuso un estado policial desde 2018 cuando iniciaron las multitudinarias y extendidas protestas y durante los últimos dos años, lo ha “institucionalizado” disponiendo todo el aparato estatal en función de una política sostenida de vigilancia y control sobre la población.

En este sombrío panorama regional se combinan tres rasgos: 1) las nuevas formas de autoritarismo recubiertas con las formalidades de la democracia y el uso eficiente de las tecnologías de comunicación; 2) el militarismo, para contener las demandas de actores sociales y grandes mayorías de población bajo el pretexto de frenar la delincuencia y criminalidad común, y 3) la militarización, que construye discursos y mensajes para legitimar los autoritarismos y las soluciones militaristas. El resultado es la aplicación de políticas de seguridad coercitivas y punitivas de corto plazo. ¿Cómo llegó Centroamérica a este sombrío escenario?

El siglo XXI y los nuevos autoritarismos en Centroamérica

Para los centroamericanos el siglo XXI inició cargado de esperanzas y expectativas en un futuro mejor. Los largos conflictos internos por fin habían finalizado; soplaban aires de democracia y los acuerdos de paz auguraban una región de paz, democracia y desarrollo. Pero, antes de finalizar el primer cuarto de siglo, la sombra de los autoritarismos pasados se cierne sobre todos los países.

Hay al menos cinco patrones autoritarios presentes en la región: la concentración de poder y el reforzamiento de los presidencialismos; la ruptura del balance e independencia entre poderes del Estado, y subordinación a los ejecutivos; altos niveles de corrupción, opacidad de la gestión estatal y penetración del crimen organizado en las estructuras estatales; severas restricciones a los derechos humanos y ciudadanos. Por último, y no menos importante, el resurgimiento de los militarismos y la militarización, alentando los enfoques punitivos y soluciones de mano dura que no diferencian entre las disidencias políticas, la criminalidad y el flujo de desplazamiento forzado que atraviesan al istmo.

Estos elementos han configurado un escenario de incertidumbre y sombrías posibilidades de futuro, empujando a miles de centroamericanos a salir de sus países hacia Estados Unidos buscando mejores oportunidades, huyendo de las dificultades económicas, la persecución política y la violencia.

La evolución en la agenda de seguridad regional

Durante cuatro décadas la agenda de seguridad de Centroamérica ha transitado del optimismo del Tratado marco de seguridad democrática (1995) a las políticas de mano dura, super mano dura y ahora, las nuevas formas del militarismo y la militarización.

Recién finalizados los conflictos internos en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996); en el contexto de los procesos de democratización y la reactivación del Sistema de Integración Centroamericana (Sica), la agenda se enfocó en separar las funciones militares de las policiales, redefinir las relaciones entre las autoridades civiles y las instituciones castrenses para prevenir su preeminencia como en décadas anteriores, y la creación de fuerzas policiales en El Salvador, Guatemala y Honduras (tabla 1).

En la primera década del siglo XXI, los aspectos relevantes fueron los procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas, el redimensionamiento de las fuerzas y los presupuestos militares y su incursión en las llamadas misiones no tradicionales.

Mientras tanto, con escenarios de altos niveles de violencia e inseguridad sobre todo en los países del norte de la región, se comenzaron a adoptar políticas de mano dura y supermano dura que incluyeron la definición de nuevas di-

Evolución agenda de seguridad Centroamérica, 1990-2017

	1990-1999	2000-2010	2010-2017
Fuerzas armadas	Nuevas relaciones cívico-militares. Subordinación militar a autoridades civiles. Separación de funciones militares y policiales.	Procesos de modernización y profesionalización. Nuevas dimensiones de fuerzas y presupuestos. Misiones no tradicionales. Participación en tareas de seguridad ciudadana.	Nuevo protagonismo político y militar. Participación en tareas de seguridad ciudadana.
Fuerzas policiales	Creación de instituciones policiales en El Salvador, Guatemala y Honduras. Reformas policiales en Nicaragua.	Políticas de mano dura. Nuevas dimensiones de fuerzas y presupuestos. Reorganización y nuevas funciones. Mecanismos de colaboración regional. Señalamientos de corrupción y abusos.	Continuidad de políticas de mano dura. Mecanismos de colaboración regional. Giro hacia enfoques de prevención y relación con comunidad. Profundización de procesos de reforma.

Fuente: elaboración propia.

mensiones en las fuerzas y presupuestos para las instituciones policiales, reorganización y redefinición de funciones, y la creación de mecanismos de colaboración regional. La debilidad de las fuerzas policiales de reciente creación tuvo como consecuencia el involucramiento de las instituciones castrenses en la seguridad ciudadana. Por esa misma época, los gobiernos centroamericanos adoptaron la Estrategia de seguridad de Centroamérica (2007), un instrumento considerado clave para enfrentar las amenazas y riesgos como el crimen organizado y el narcotráfico transnacional.

Entre 2010 y 2017, la agenda experimentó un giro cuando, a pesar de la disminución del protagonismo público de los militares en décadas anteriores, comenzaron a ocupar cargos públicos civiles. Ese fue el caso de dos militares retirados y exjefes de ejército: Omar Hallelevens, vicepresidente de Nicaragua (2012-2017) y Otto Pérez Molina, presidente de Guatemala (2012-2015). En esa época se mantuvieron las políticas de mano dura, a la vez que se implementaban enfoques de prevención y policía comunitaria.

Los militarismos prevalecientes

En el pasado la relación entre procesos políticos y militarismo ha sido clave. Pero si antes se pensaba que los enfoques autoritarios y militaristas provenían de las fuerzas armadas, ahora es claro que forman parte del entramado político-ideológico de los grupos de poder, especialmente los gobernantes civiles.

La imbricación de poder político, fuerzas castrenses, policiales y de justicia desempeña un papel primordial en los proyectos autoritarios presentes, como quedó demostrado durante la pandemia del covid-19 cuando los presidentes aparecieron flanqueados por los jefes militares y policiales.

Recientemente, casi todos los países han modificado los marcos jurídicos del sector defensa y seguridad para darle preeminencia a las fuerzas armadas y las medidas de seguridad punitivas; incrementar la presencia de militares y policías en cargos públicos de naturaleza civil; mientras se imponen los estados de excepción por periodos prolongados limitando seriamente el ejercicio de derechos ciudadanos fundamentales.

Estas condiciones plantean desafíos importantes, y urgentes, para Centroamérica y su futuro que pasan por repensar la paz, la democracia y la seguridad a la luz de los nuevos tiempos; procurar un cambio significativo en los enfoques y las perspectivas sobre la seguridad, el Estado, las fuerzas armadas y las fuerzas policiales. Además, adoptar y fortalecer políticas públicas de seguridad desde una perspectiva de gestión democrática y respeto a los derechos humanos, regional y de prevención; y no menos importante, promover la generación de conocimientos y el debate con perspectiva regional.

Acerca de la autora

Elvira Cuadra Lira. Socióloga nicaragüense, directora del Centro de Estudios Transdisciplinarios de Centroamérica (Cetcam).

Fuente

Ponencia presentada en el taller “Legados violentos, movilización social y futuro incierto”, realizado en Costa Rica entre el 14 y 16 de febrero de 2024. Publicado en mayo de 2024 en el *Newsletter* 17 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/nuevos-autoritarismos-militarismo-y-militarizacion-en-centroamerica.html>

Rosario, ¿laboratorio para la entrada del crimen organizado en Argentina?

Sabina Frederic / Mariana Galvani / Alina Ríos

El aumento de la violencia criminal en la ciudad argentina de Rosario no es expresión de un crecimiento en la magnitud del delito de “narcotráfico” sino de una crisis de las formas de gobernanza y de los mecanismos formales e informales de regulación de la violencia. Entre las variables que explican la violencia y sus características en Rosario, hay que considerar el rol del Estado, encarnado en leyes y agentes que la aplican o negocian su aplicación.

En los primeros meses de 2023, la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, fue escenario de una sucesión de hechos de violencia, algunos letales y varios calificados de “mafiosos”, amplificados por la prensa nacional e internacional, que la ubicaron como el lugar de asentamiento del “crimen organizado”. El hecho que le dio mayor visibilidad internacional fue, sin duda, la balacera al frente del supermercado propiedad de la familia política de Lionel Messi. Pero Rosario no es un nuevo escenario de violencia, por el contrario, desde el año 2017 sube la tasa de homicidios, siguiendo la tendencia contraria que la Argentina reporta desde 2014. La tasa de homicidios 2021, de acuerdo con los últimos datos oficiales, reporta 4,6 homicidios dolosos cada 100.000 habitantes total país, 4,7 para la provincia de Buenos Aires, donde se ubica la región metropolitana más densamente poblada de la Argentina; y 10,1 para la provincia de Santa Fe. Los datos preliminares de 2022 de la provincia de Buenos Aires indican un nuevo descenso, mientras los de Santa Fe se incrementan.

Es evidente que el mercado de drogas ilegales es inmensamente mayor en la región metropolitana de Buenos Aires (incluyendo la Ciudad de Buenos Aires) que en Rosario. Hay allí más consumidores, más bocas de expendio y una red articulada de agentes y grupos de distinta escala que resuelven el lavado de dinero, la logística del transporte mayorista, el fraccionamiento, el comercio al menudeo, los arreglos con autoridades estatales, entre otros asuntos. Sin embargo, tendemos a caer en el error de pensar que el crimen es “organizado” en Rosario y no en Buenos Aires, porque allí se asocia con la violencia extrema, pero no en esta última ciudad. Es decir que la manera en que generalmente se usan las categorías de crimen organizado o narco lleva a eludir el análisis de las formas de organización criminal que incluyen mecanismos de regulación de la violencia y/o que producen violencias menos letales. Creemos que es necesario complejizar la relación entre “crimen organizado” y “violencia” para observar y comprender los mecanismos que se dan las organizaciones delictivas para administrar

el uso de las violencias e, incluso, asegurar su funcionalidad respecto del desarrollo del negocio ilegal.

En todos los centros urbanos de Argentina existen organizaciones de personas que comercian en el mercado de drogas ilegalizadas. Pero, a juzgar por los datos objetivos de descenso de la tasa de homicidios en los mayores centros urbanos de la Argentina, las formas de organización criminal violentas están desde 2014 más encapsuladas en la ciudad de Rosario. Cabe entonces preguntar cuáles son las condiciones que impiden en la ciudad de Rosario una administración del negocio ilegal de drogas con menores índices de letalidad.

El Estado, agente regulador

Entre las variables que explican la particularidad de Rosario hay que considerar, sin duda, el rol del Estado, encarnado en leyes y en agentes que la aplican o negocian su aplicación. La organización de comercio de drogas ilegalizadas no “penetra” a la sociedad y a las instituciones estatales como algo que viene de “afuera”. Emerge en esa trama como efecto de intercambios habituales y regulares. Entonces no es “la falta de Estado” o la “debilidad de sus instituciones” la causa del “avance del delito de narcotráfico”. Al contrario, el Estado interviene en las condiciones de posibilidad de cualquier mercado ilegal, y es el que impone el carácter ilícito a ciertas prácticas y mercancías.

En Argentina el delito de tráfico ilegal de drogas está tipificado por una ley de 1989, de acuerdo con una política global prohibicionista que, en nombre del cuidado de la salud, persigue penalmente el consumo y el tráfico de ciertos estupefacientes y promueve el tratamiento por vía de la abstención. En nombre de la salud se construyen criminales, y se persigue a los consumidores. El Estado define cuáles drogas son ilegales y cuáles se pueden comprar en una farmacia.

Además, hay que tomar nota del funcionamiento de los dispositivos estatales que habilitan o propician las violencias entre quienes trafican mercancías ilegalizadas y hacia quienes no son parte del negocio. El Estado negocia su intervención a través de diversos agentes que producen una administración discrecional de las prácticas ilegalizadas. Los actores estatales involucrados son desde los policías desplegados en el territorio hasta los jueces, pasando por funcionarios políticos. Algunos por omisión y otros por ac-

ción, impulsan mecanismos donde se combina la regulación formal e informal. De modo que, las formas de gobernanza, como explica Benjamin Lessing en “Conceptualizing criminal Governance” (*Perspectives on Politics*. 19 (3), 854-873, 2021) de las organizaciones criminales varían en función de los acuerdos –más o menos extorsivos– que establecen con los actores estatales. También varía la violencia que proyectan para sostenerse y avanzar.

Igualmente, de manera inversa, no hay que pensar que una intervención fuerte de control estatal necesariamente tendrá como consecuencia una baja inmediata en los niveles de violencia. En 2020, las autoridades de las fuerzas federales evaluaban que el incremento de los homicidios en Rosario podía ser efecto de la intervención de fuerzas federales cuando a partir de 2014 se detuvieron a los líderes de los grupos más importante. Esto habría provocado feroces enfrentamientos entre potenciales sucesores, incidiendo en el aumento de los homicidios.

La cuestión identitaria

Para entender ese encapsulamiento de la violencia en Rosario también hay que introducir las formas de reafirmación identitaria por vía de la autopercepción “narco” y el ejercicio de la violencia letal entre varones jóvenes, tal como muestra Eugenia Cozzi en *De ladrones a narcos. Violencias, delitos y búsquedas de reconocimiento* (Teseo, Buenos Aires, 2022). Es también necesario relativizar la visión según la cual son solo dos bandas (los Monos/Cantero y los Alvarado) las que se disputan desde la cárcel el control del mercado generando todas las balaceras en Rosario. La competencia por el mercado de venta de drogas ilegales y por el del tráfico ilegal de armas, que genera violencia, está mucho más atomizada.

Rosario carece de una fuerza policial con autoridad para regular el crimen. Hay indicios que señalan que sus sucesivas reformas debilitaron su autoridad, como también lo hizo la reforma judicial que introdujo el sistema acusatorio y con ello el organismo denominado Ministerio Público de la Acusación. Esos indicios apuntan a la ruptura de los antiguos –sin duda espurios– lazos con el poder judicial. Es decir, el esquema de persecución penal seudolegal que otrora permitía controlar los mercados ilícitos traficando impunidad se quebró, y hoy rige una profunda desarticula-

ción y descoordinación, carente de estrategias que apunten a la reducción de la violencia letal.

Entendemos que en la ciudad de Rosario el aumento de la violencia puede no ser expresión de un crecimiento en la magnitud del delito de “narcotráfico”. Que, antes bien, es expresión de una crisis de las formas de gobernanza, es decir de los mecanismos formales e informales de regulación de la violencia. Para revertir esta situación es preciso identificar de qué manera las agencias estatales participan en la configuración de estas lógicas del accionar criminal, y con creatividad política diseñar nuevas formas de intervención. Conocemos los efectos negativos de la perspectiva prohibicionista. Quizá debamos animarnos a rediscutir cuáles son los daños sociales que queremos prevenir, cuáles son las prácticas que es preciso evitar y cuáles son los caminos para lograrlo, incluso más acá de la prohibición legal.

Acerca de las autoras

Sabina Frederic. Doctora en Antropología Social por la Universidad de Utrecht, Holanda. Profesora e investigadora UNQ-Conicet y presidenta del Instituto de Investigaciones En Foco de Políticas sobre Delito, Seguridad y Violencia.

Mariana Galvani. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigadora del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente en las universidades de Buenos Aires (UBA) y Nacional de Lanús (UNLA) y en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA).

Alina Ríos. Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora de Conicet en el Instituto de Investigaciones Gino Germani/UBA. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA. Miembro del Instituto de Investigación En Foco de Políticas sobre Delito, Seguridad y Violencia.

Fuente

Publicado en diciembre de 2022 en el *Newsletter* 11 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/rosario-laboratorio-para-la-entrada-del-crimen-organizado-en-argentina.html>

Las políticas de seguridad y defensa de Javier Milei

Sabina Frederic

En los campos de seguridad y defensa, el gobierno de extrema derecha del presidente argentino Javier Milei ha tomado en sus primeros dos meses medidas represivas y contrarias a los derechos que le generan rechazos sociales. A la vez, intenta que las fuerzas armadas asuman funciones que no le corresponden.

El presidente Javier Milei (2023-) delegó en Patricia Bullrich, la candidata presidencial que obtuvo el tercer lugar en las elecciones generales de octubre de 2023, el Ministerio de Seguridad. Paralelamente, designó a Luis Petri, su compañero de fórmula, ministro de Defensa. El protagonismo político de la ministra, quien ejerció el cargo durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), coloca la seguridad a la cabeza de la agenda pública. Ahora, además, sumando bajo su mandato a la Agencia Nacional de Materias Controladas, que regula la adquisición y usos de armas y explosivos; y el Servicio Penitenciario Federal que aloja el 10% de la población carcelaria.

Las primeras medidas tomadas por Bullrich en el nuevo cargo han sido altamente polémicas: las acciones represivas contra las protestas por las medidas inflacionarias del gobierno, con ahorros y salarios congelados, y regresivas en materia de derechos. La ministra retomó su discurso de orden, identificó el desorden en los cortes de la vía pública o “piquetes”, y aplicó su frase de cabecera “el que las hace las paga”. Justificó así la anulación del abordaje a las protestas de los últimos veinte años, periodo en el cual eran cuerpos policiales especiales sin uso de armas letales, que junto a funcionarios políticos contenían el conflicto.

La aprobación de su “protocolo antipiquetes” fue denunciado por organizaciones de derechos humanos ante la justicia local, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los relatores especiales de las Naciones Unidas, por intentar prohibir el derecho fundamental a la libertad de expresión pacífica. El mismo incluyó la escandalosa medida de tratar de cobrar el coste de los operativos policiales a las organizaciones convocantes. En las primeras tres grandes manifestaciones el protocolo mostró su relativa inviabilidad. Hubo cortes parciales y totales de la vía pública que el mismo prohibía, aun así, no hubo acciones represivas. En cambio, fue brutal la represión a las protestas pacíficas en rechazo al proyecto de la ley refundacional de Milei “Bases y puntos de partida para la libertad de los Argentinos” mientras era debatida en el Congreso de la Nación. Las tres jornadas de represión dejaron doscientas ochenta y

cinco víctimas de lesiones de diferente gravedad, entre ellas treinta y cinco comunicadores sociales.

Al caerse dicho proyecto, fracasó la modificación introducida por Bullrich a la legítima defensa del Código Penal en favor de las policías. En revancha, derogó la resolución del gobierno anterior que en 2019 dejó sin efecto unas doce medidas seudolegales dictadas en su anterior gestión, entre las cuales estaba la habilitación a las fuerzas federales a disparar sin riesgo de vida inminente, contra el mandato de dicho Código.

El Plan Bandera

Por otra parte, lanzó en Rosario el Plan Bandera “para la prevención del delito y el combate contra la comercialización de estupefacientes”. Esa ciudad tiene la tasa de homicidios más alta del país y arrastra desde 2017 una tendencia ascendente contra la tendencia inversa en la Argentina desde 2014. El Plan resultó en el anuncio de la concentración de las fuerzas federales en los “barrios más calientes”, y en la realización de “inteligencia carcelaria por la alta participación de internos de alto perfil en la comisión de delitos”. Nada que no se haya hecho con anterioridad.

Bullrich ha apelado también a la *espectacularización* utilizada en un operativo contra una supuesta “célula terrorista” integrada por tres hombres que resultaron ser un profesor de tenis de mesa, un peluquero y un supuesto mercenario español. Dos semanas después de la detención quedaron liberados por falta de pruebas. Las declaraciones de la ministra fueron entonces: “Se obtuvo una información de inteligencia brindada por una conjunción de elementos tanto de Estados Unidos como de Israel y de un miembro de Gendarmería que ha sido formado en antiterrorismo de parte de sus pares de Colombia”. Por entonces de realizaban los Juegos Macabeos Panamericanos y el operativo, aunque fuese infundado, permitía ratificar el alineamiento con Israel y Estados Unidos.

Las “nuevas amenazas”

La política de defensa, en cambio, generó más expectativas de cambio radical hacia las Fuerzas Armadas que aquello que efectivamente ocurrió. La primera decisión que alteró esas expectativas fue apartar a la vicepresidenta Victoria Villarruel, hija y nieta de militares, militante de la reivindicación de la actuación militar durante el terrorismo de Es-

tado (1976-1983) del control del sector que durante la campaña señaló como propio. La designación como ministro de Defensa al candidato a vicepresidente de Bullrich, indicó quien incidiría, aunque hay otros actores influyentes en el gabinete presidencial.

Desde 1987 fue política de Estado posautoritario que las áreas de seguridad y de defensa se consolidaran en forma diferenciada de modo que los militares no volviesen a actuar en seguridad interior ni las policías estuviesen subordinadas a las fuerzas armadas. Por ello, se sospecha que la subordinación del ministro Petri a la ministra Bullrich afecte en algún momento dicha división y que la doctrina de las “nuevas amenazas” inunde la política de defensa.

Se sabe que los militares son reacios a intervenir en la lucha contra el narcotráfico. Por ahora ha habido una conferencia de prensa conjunta de ambos ministros (19 de enero) donde se mencionó la colaboración de la Fuerza Aérea en la expulsión de la familia de José Adolfo Fito Macías, líder de la banda criminal los Choneros, fugado de una cárcel ecuatoriana diez días antes; familia sin causa penal alguna. En rigor, ese tipo de colaboración viene ocurriendo y está autorizado por la legislación vigente por tratarse de apoyo logístico a las policías.

Por otra parte, han causado cierto desconcierto decisiones que no fueron en la dirección esperada por tratarse de un gobierno pro militar. Así ocurrió con la designación del jefe de Estado Mayor de Ejército, general Carlos Alberto Presti, que significó el retiro de veintidós de los cincuenta y cinco generales, el mayor recorte de cúpula de la historia democrática. La acción generó malestar entre los militares y tuvo tres interpretaciones: recorte presupuestario, interés en un oficial sin ligazón con el gobierno anterior, un error de cálculo debido a la impericia de las nuevas autoridades.

Esta última, procedente de las filas militares, resulta acertada considerando que muchos de los retirados fueron ubicados en el Estado Mayor Conjunto. También sucedió por el contraste entre un discurso de valorización de los militares y el congelamiento del proceso de equiparación salarial con las fuerzas federales de seguridad, iniciado en 2022. Acorde con las expectativas de analistas partidarios de la democratización de las políticas de defensa, como la subordinación de los militares al poder político, la designa-

ción de militares retirados en cargos al nivel de secretaría de Estado, sí ratificó la expectativa “antidemocrática” y promilitar del gobierno de Milei.

Por otra parte, la política de defensa acompañó la política exterior del gobierno del presidente Milei cuando a comienzos de febrero se anunció la opción de comprar veinticuatro aviones de combate *F16 Fighting Falcon* a Dinamarca que exigió el aval de Estados Unidos y que supusieron cancelar las negociaciones iniciadas por el gobierno anterior con China para la compra de los aviones *JF-17 Thunder Block 3* chino-paquistaní. Un gesto subrayado por la oposición política de ratificación del alineamiento con Estados Unidos nunca ocultado por el gobierno.

Finalmente, considerando que la política exterior y la política de defensa implican a la soberanía argentina, el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 anunciado por Milei el 20 de diciembre la comprometió al derogar, entre cuarenta y una leyes, aquella que limitaba la compra de tierras por personas físicas y jurídicas extranjeras; medida frenada hasta ahora por la justicia. Algo semejante ocurrió con las privatizaciones del sector defensa como Fabricaciones Militares, Astilleros Tandano, Fadea (fábrica de aviones militares) que también contenía el fracasado proyecto de ley refundacional.

Sin consensos refundacionales, la revolución libertaria en seguridad y defensa no consigue avanzar por ahora ni proveyendo mayor seguridad efectiva ni mejorando la defensa del Estado-nación.

Acerca de la autora

Sabina Frederic. Doctora en Antropología Social por la Universidad de Utrecht, Holanda. Profesora e investigadora UNQ-Conicet y presidenta del Instituto de Investigaciones En Foco de Políticas sobre Delito, Seguridad y Violencia.

Fuente

Publicado en marzo de 2024 en el Newsletter 16 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/las-politicas-de-seguridad-y-defensa-de-javier-milei.html>

De plataforma logística a epicentro de violencia: Ecuador y el crimen organizado

Renato Rivera Rhon

La incidencia del Ecuador en el crimen organizado transnacional es un fenómeno relativamente reciente. Aunque desde la década de 1990 el país ha facilitado precursores químicos para la producción de cocaína en Colombia, a diferencia de sus países vecinos, no se habían registrado conflictos de poder significativos ni un aumento notable de la violencia entre organizaciones criminales por el dominio de las rutas del narcotráfico. Esto llevó al país, a ser catalogado como una “isla de paz”. Sin embargo, a inicios de 2024, Ecuador atrajo la atención internacional debido a la toma de un canal de televisión por parte de un grupo criminal organizado (GCO) y al incremento de la violencia. Como resultado, en 2023 el país fue considerado el más violento de América Latina.

Ante este contexto, surge la interrogante: ¿qué diferencia al crimen organizado ecuatoriano de otros casos en América Latina y por qué escaló tan rápidamente la violencia? Si bien no existe una explicación única que abarque todos los factores estructurales e históricos que han modificado el panorama criminal del Ecuador, la evidencia recopilada en diversos reportes de prensa y contribuciones académicas de los últimos cinco años sugiere que al menos tres factores, tanto externos como internos, han sido determinantes en el rápido ascenso del país dentro de la economía global del crimen organizado transnacional. Estos factores son: el Acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), la pérdida de legitimidad del cartel de Sinaloa y la pandemia de covid-19, que provocó un proceso de fragmentación del monopolio criminal ejercido por los Choneros.

En primer lugar, los factores externos que han incrementado la relevancia de Ecuador para las organizaciones criminales transnacionales están vinculados al Acuerdo de paz de 2016 entre el gobierno colombiano y las Farc. La firma de este acuerdo dio inicio a un proceso de descentralización agresiva en la producción de cocaína, lo que diversificó el tráfico global de esta droga e introdujo nuevos actores, como el cartel de Jalisco Nueva Generación y las mafias de origen balcánico. Como consecuencia del aumento en la producción de cocaína, Ecuador adquirió mayor importancia como plataforma logística para su tráfico, llegando a incidir en el 70% del comercio internacional de esta sustancia, según datos de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, la detención y extradición de Joaquín el Chapo Guzmán fue interpretada como una oportunidad

para que el cartel de Jalisco Nueva Generación expandiera su influencia y acceso al negocio de la cocaína en el sur de Colombia y, por extensión, en Ecuador. Una de las estrategias de este grupo criminal organizado consistió en debilitar a la organización criminal más poderosa del país, los Choneros, que desde 2003 mantenían una alianza estratégica con el cartel de Sinaloa. Con el debilitamiento de este último, el cartel de Jalisco Nueva Generación comenzó a financiar a grupos criminales rivales, como los Lagartos y posteriormente los Lobos con el fin de movilizar cocaína a través de los puertos ecuatorianos. Simultáneamente, las mafias balcánicas, que inicialmente respaldaban a los Choneros, comenzaron a operar de manera independiente, financiando a distintos grupos y exacerbando la competencia entre redes criminales locales, lo que derivó en un incremento significativo de la violencia.

En tercer lugar, Ecuador experimentó un proceso de fragmentación criminal que se evidenció principalmente por medio de las masacres carcelarias registradas desde 2018. Los Choneros, que hasta entonces habían monopolizado la gobernanza criminal en el país mediante el control de los centros penitenciarios y las rutas del narcotráfico, vieron su estructura debilitada debido al financiamiento de grupos criminales transnacionales a organizaciones locales adversarias. A este proceso se sumó el impacto de la pandemia de covid-19, que afectó el monopolio de los Choneros al interrumpir las rutas de tráfico de drogas por la crisis global de contenedores. Dado que el 80% del comercio lícito se transporta por vía marítima, la crisis logística de 2020 y 2021 transformó a Ecuador en un centro clave de almacenamiento de cocaína para diversos grupos del crimen organizado transnacionales, todos ellos dispuestos a financiar a grupos locales para asegurar el suministro a los mercados de consumo internacionales.

Como resultado de estas dinámicas internas y externas, el asesinato del líder de los Choneros provocó una fragmentación que dio origen a nuevos grupos del crimen organizado, como los Lobos, Tiguerones y Chone Killers, así como el resurgimiento de otros grupos, como Latin Kings y los Lagartos. Todos ellos declararon la guerra contra los Choneros bajo la alianza Nueva Generación, promovida por emisarios del cartel de Jalisco Nueva Generación, lo que contribuyó al incremento acelerado de la violencia en el país. Este proceso se refleja en el aumento de los homicidios intencionales, que pasaron de 5,7 por cada 100.000 habitantes en 2016 a 47 en 2023.

En este contexto, la respuesta estatal desde 2020 se ha caracterizado por una estrategia reactiva basada en el populismo penal y la militarización de la seguridad interna, sustentada en la doctrina de “mano dura”. Esta aproximación ha configurado un esquema de securitización dicotómico, en el cual la percepción de seguridad se obtiene a expensas de los derechos humanos. Además, ha fomentado un discurso polarizador que divide a la sociedad entre “buenos” y “malos” bajo la narrativa de “narcoterrorismo”, lo que ha legitimado el incremento del poder ejecutivo como principal mecanismo de respuesta a la criminalidad. Entre las consecuencias de esta política destacan la implementación recurrente de estados de excepción, el endurecimiento de penas, la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna y el debilitamiento de estrategias regionales de cooperación en seguridad.

Ante un crimen organizado cada vez más interconectado y sostenido por alianzas con grupos criminales y actores corruptos dentro del Estado, la insistencia en la “mano dura” como estrategia predominante parece condenar al Ecuador al fracaso en su lucha contra la violencia. Para inicios de

2025, pese a una leve reducción de los homicidios en 2024, los grupos criminales organizados han demostrado su capacidad de adaptación a la militarización, intensificando la violencia y profundizando la fragmentación criminal. A pesar de ello, el Estado sigue implementando respuestas reactivas sin abordar estructuralmente las dinámicas delictivas que perpetúan la crisis.

Acerca del autor

Renato Rivera Rhon. Candidato a PhD por la Universidad de Salamanca. Profesor universitario e investigador en gobernanzas criminales y narcotráfico en América Latina. Correo electrónico: renato.rivera89@gmail.com

Fuente

Publicado en marzo de 2025 en el *Newsletter* 20 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/de-plataforma-logistica-a-epicentro-de-violencia-ecuador-y-el-crimen-organizado.html>

Política armamentística: en el límite del juego democrático

Carolina Ricardo

Desde que Jair Bolsonaro (2019-2023) asumió la presidencia de Brasil, ha emitido más de treinta actos legislativos para flexibilizar el control de armas en el país. Estas medidas van desde aumentar la cantidad y potencia de las armas que puede adquirir la ciudadanía hasta cambiar los criterios que autorizan a los ciudadanos a comprar un arma para defensa personal. En vísperas del Carnaval publicó cuatro decretos más, aumentando de cuatro a seis el límite de armas para los ciudadanos, excluyó los proyectiles y las máquinas de recarga de munición de la lista de productos controlados por el Ejército, permitiendo la fabricación y venta de munición sin control, entre otros ejemplos.

Esta política de flexibilización ha tenido lugar mediante la publicación de decretos, ordenanzas, resoluciones e instrucciones emitidas por diferentes ramas del poder Ejecutivo. El presidente ha decidido burlarse de que la política de control de armas es dictada por el Estatuto de desarme. Esta es una ley federal que, para ser alterada en su esencia, debe ser debatida en el Congreso Nacional, entre los congresistas y con amplia participación popular. Debido a la baja posibilidad de que la agenda armamentista fuese aprobada en el Congreso, Bolsonaro comenzó a jugar el juego infralegal proponiendo normas desde el Ejecutivo hasta el límite de lo que debe ser regulado por ley federal.

En realidad, hay cuestiones reguladas por decretos en la política de control de armas. El punto es que el presidente sobrepasa estos límites de forma recurrente y este juego presiona el sutil equilibrio entre poderes, generando reac-

ciones para intentar mantenerlo, algo tan importante para la democracia. Un ejemplo es que estos decretos presidenciales han sido cuestionados en el Congreso a través de proyectos de decretos legislativos (PDL) (setenta y siete entre 2019 y 2020) para frenar sus efectos. También se han presentado innumerables acciones en el Supremo Tribunal Federal para garantizar la constitucionalidad y el respecto a un cierto equilibrio entre los poderes.

Como resultado, además de la presión sobre los frenos y contrapesos del modelo democrático, Bolsonaro también ha contribuido a que en 2020 se alcanzara la cifra de 1.151 millones de armas legales en manos de los ciudadanos, un 65% más que en 2018. Los resultados no pueden ser peores: tras una importante reducción de los homicidios en 2018 y 2019, estas muertes volvieron a crecer un 5% en 2020. Este es el resultado de su política.

Acerca de la autora

Carolina Ricardo. Abogada y socióloga. Directora ejecutiva del Instituto Sou da Paz, Brasil.

Fuente

Publicado en marzo de 2021 en el *Newsletter* 4 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/fes-seguridad/newsletter/page-4.html>

La tendencia a la militarización y caminos para la sociedad civil

Natália Pollachi

La militarización es la tendencia de la mayoría de las instituciones de seguridad pública. Esas gigantes estructuras se mueven en la inercia, a menos que en su camino sean colocados frenos, desvíos y señales que les hagan cambiar su dirección.

En muchos países de Latinoamérica y de otras regiones se está produciendo una creciente militarización de la seguridad pública. Es posible ver esta tendencia como una predisposición de los sistemas de seguridad por la forma como están configurados. Históricamente, muchos de ellos derivaron de estructuras militares o se formaron en ellas. Algunas se están modernizando, pero, en general, son instituciones con poca diversidad interna, predominantemente masculinas y blancas en sus altos niveles, y muy jerarquizadas. Todo esto desestimula la aparición de ideas divergentes. La manera como muchas construyen el *ethos* de militar o de policía también las lleva a ser una institución corporativista cerrada en sí misma, alejada de debates sociales y menospreciando contribuciones que vengan de otras especialidades u otros sectores.

A esto se suman presiones sociales y políticas que, legítimamente preocupadas con su seguridad, se remiten a lo que ya conocen y demandan soluciones inmediatistas o populistas: más prisión, más policía en las calles y más combate. Por esos motivos, la militarización termina siendo la tendencia de la mayoría de las instituciones de seguridad pública. Con tantos aspectos que le reafirman su papel, esas gigantes estructuras se mueven en la inercia, a menos que en su camino sean colocados frenos, desvíos y señales que les hagan cambiar su dirección.

Aquí está el papel fundamental de la sociedad civil, de la academia, del periodismo y de los análisis críticos sobre seguridad. Es necesario cuestionar presunciones y buscar activamente nuevos puntos de vista y nuevas posibilidades de promoverla. Y diseñar investigaciones con buena metodología científica capaz de romper perspectivas sesgadas. También, se precisa analizar resultados desde ángulos variados y verificar diferentes mensajes, por ejemplo, de reducción de indicadores criminales, de confianza pública y de eficiencia.

Frente a la escasez crónica de recursos públicos, es estratégico también identificar cuáles serían los puntos esenciales para invertir y promover cambios en cadena. Con ese tipo de evidencia en las manos, es posible promover mudanzas en diálogo externo e incluso en cooperación in-

terna con instituciones de seguridad. Comparto dos breves ejemplos.

En Brasil tenemos altos niveles de letalidad policial, sumando hasta 13% de todas muertes violentas del país y victimando especialmente jóvenes negros. Después de una serie de episodios de abuso del uso de la fuerza por parte de la Policía Militar del estado de São Paulo grabados en video por testigos, con presión de organizaciones de la sociedad civil y de familiares de víctimas, con la atención de la prensa y con investigaciones apuntando que ese es un problema sistémico, el gobernador del estado y el comandante de la policía se abrieron para nuevas posibilidades e iniciaron un proyecto interno de reducción de letalidad. Con uso de cámaras corporales, cambios en la formación, comisiones que estudian cada operación que causa la muerte de ciudadanos, uso de armas menos letales y refuerzos de salud mental, en dos años la letalidad policial en el estado se redujo 30% y la muerte violenta de policia-les también cayó. En algunas unidades policiales la letalidad disminuyó, inclusive, hasta 80%. Esos resultados están sacudiendo la sociedad y a todas las policías militares del país. En diferentes grados y velocidades, promueven cuestionamientos estructurales, como qué tipo de policía que queremos, cómo es su relación con la sociedad y cuál es el rol del racismo estructural en esas muertes.

En otro caso, hemos identificado la importancia de arrojar luz sobre la policía judicial que conduce investigaciones, tanto para contraponerse a la ostentación de la fuerza policial en la calle y su militarización, como porque se precisan investigaciones de calidad para comprender dinámicas criminales, para responder a crímenes organizados al igual que a nuevos retos de crímenes digitales y promover mayor acceso a la justicia.

Pronto identificamos que la tasa de solución de homicidios en Brasil era sorprendentemente baja, alrededor de 32%, e identificamos puntos de fragilidad en sus procesos. Ese no era un tema discutido en la sociedad y tampoco encontramos puertas abiertas para el diálogo. Hicimos un ranking de solución de casos entre los diferentes estados brasileños y una larga campaña de comunicación en lenguaje accesible para la población, explicitando el problema y el contraste de tener prisiones llenas de pequeños traficantes no violentos mientras no resolvemos los casos de homicidios.

El ranking incomodó a jefes de policía y gobernadores, generando artículos en la prensa con historias reales y estu-

dios sobre falta de inversión. Cuatro años después, hemos logrado movilizar una red de policías judiciales para escribir directrices para contar con investigaciones de homicidio de difusión nacional. El tema, además, estuvo presente en los principales debates electorales para gobernadores.

Con evidencias fuertes, demanda social y búsqueda activa, hemos encontrado diversos gestores públicos dispuestos al diálogo, con coraje para experimentar nuevas prácticas y nuevos ángulos de mirada. Eso es importante porque permite poner un proyecto piloto en práctica, ejercitar las propuestas, identificar adaptaciones necesarias y estudiar su impacto real. Con resultados a corto o mediano plazo, es posible difundir esa práctica y sus fundamentos desde otro umbral, rompiendo paradigmas con ejemplos concretos de que es posible hacerlo, abriendo espacios para nuevos pasos adelante y sumando gestores públicos y policiales como portavoces de esa experiencia, con la oportunidad de hablar entre los suyos.

Además, esas experiencias prueban que la relación de otros sectores con instituciones de seguridad no necesita

ser de pura oposición, también ser vistas como relaciones de crítica constructiva, de diligencia adicional y de suma de esfuerzos en beneficio de nuestro reto común: una sociedad más segura y más próspera para todos y todas.

Acerca de la autora

Natália Pollachi. Gerente de proyectos en el Instituto Sou da Paz, Brasil. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales por la Universidade de São Paulo, con investigaciones previas sobre conflictos armados y negociaciones de paz. Firma invitada.

Fuente

Publicado en noviembre de 2022 en el *Newsletter* 11 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/firma-invitada-la-tendencia-a-la-militarizacion-y-los-caminos-para-la-sociedad-civil.html>

Tendencias de la seguridad en América del Sur

Mariano Aguirre / Sabina Frederic

Conclusiones

En la actualidad, la seguridad en América del Sur está definida especialmente por cuestiones internas antes que por riesgos para la soberanía de los estados. El régimen de cooperación y generación de medidas de confianza entre estos funciona eficazmente, al igual que prácticas diplomáticas y el respeto al derecho internacional para prevenir que no se llegue a confrontaciones militares.

Las tensiones entre Colombia y Nicaragua; Bolivia, Chile y Perú; El Salvador, Honduras y Nicaragua en el golfo de Fonseca; Belice y Guatemala; o recientemente entre Guyana y Venezuela, se encuentran en curso de dictámenes o los han tenido por parte de la Corte Internacional de Justicia, indicando la voluntad de evitar enfrentamientos armados. Igualmente, la disputa entre Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas (Falkland para Londres) sigue su curso por cauces legales luego de la guerra librada en 1982.

En el plano interno de los estados de la región se manifiestan las denominadas amenazas no militares a la seguridad, aunque algunos políticos propongan que la respuesta sea llevada a cabo por las fuerzas armadas. El crimen local (especialmente urbano) y el organizado transnacional son considerados amenazas a las que se debe responder con el uso de la fuerza, tendiendo a dejar de lado análisis y diagnósticos sobre las raíces de la incorporación de ciudadanos especialmente jóvenes a esas actividades delictivas y perspectivas preventivas y de respuesta desde la salud pública.

Esta forma de enfrentar el problema del crimen vinculado al tráfico, comercialización y uso de drogas se vincula con el paradigma de la guerra contra las drogas, que ha sido hegemónico en la región latinoamericana desde hace medio siglo. La militarización de la lucha contra las drogas ha hecho que las fuerzas de seguridad de la región profundizaran su dependencia de los Estados Unidos, por medio de los programas de ayuda y entrenamiento con el fin de destruir infraestructuras de producción, erradicar cultivos y descabezar a jefes de las organizaciones criminales, medidas todas con efectos negativos y contrarios al fin que se persigue.

Pese a algunas mejoras introducidas por la administración de Joe Biden en su estrategia contra las drogas, el paradigma dominante sigue siendo el mismo. Si en 2024 triunfa Donald Trump u otro candidato Republicano, es previsible que estas políticas se fortalezcan.

Se estaría, por lo tanto, en un escenario en el que la doctrina de seguridad nacional de la Guerra Fría habría quedado superada por la *securitización* propiciada fundamentalmente por la hegemonía de doctrina de la guerra/lucha/combate contra las drogas que continúa siendo la vía de entrada de Estados Unidos a la región por medio de distintas modalidades, como lo explica gráficamente la jefa del Comando Sur (ver cita arriba en este informe).

Por otra parte, políticos de corte autoritario que lleguen al poder en algunos países de la región podrían implementar el paradigma de la guerra contra el crimen con mayor rigor, anulando medidas legales que limitan el uso de las fuerzas armadas para cuestiones interiores y disminuyendo su rendición de cuentas. Esto podría suponer el aumento de las violaciones de derechos humanos. Asimismo, si hay un ascenso de la protesta social (como el que ha habido en los países de la zona andina en los últimos años), las fuerzas de seguridad podrían ser utilizadas represivamente.

En el terreno de las denominadas “amenazas” no militares, algunos gobiernos han comenzado a utilizar a las fuerzas de seguridad (policía, gendarmería o ejércitos) para contener en fronteras, desplazar o mantener en prisión no formal a grupos de inmigrantes. Las acciones de los ejércitos de Colombia, México, Perú y Chile para contener a la inmigración en años recientes son peligrosos antecedentes (*Los Angeles Times*, 2021). Asimismo, siguiendo la tradición de asociar el territorio con la seguridad garantizada por las fuerzas armadas, es previsible que futuras estrategias de seguridad nacional de la región incorporen la crisis climática como una cuestión militar, con la participación de Estados Unidos. En agosto de 2023 comandantes de las Fuerzas Armadas de Sudamérica, junto a la comandante del Comando Sur de Estados Unidos, abordaron en Cartagena los desafíos del cambio climático y acordaron una hoja de ruta para “hacer frente a las amenazas transnacionales” (Ellis, 2022; *Infobae*, 2023).

En otro campo que tiene reminiscencias de la Guerra Fría, Estados Unidos plantea que América Latina es un terreno de confrontación con China y Rusia por recursos minerales, alimentarios y otros, además de mercados e influencia política (Chindea et al., 2023). Pese a ello, las élites y gobiernos de la región evolucionan hacia el establecimiento de relaciones pragmáticas en alianzas múltiples y flexibles en el marco de un sistema internacional multipolar (Acharya et al., 2023).

Un escenario que deben verificar futuras investigaciones es si los países de América del Sur mantendrán su vínculo principal en el terreno de la seguridad con Estados Unidos pero, al mismo tiempo, estableciendo relaciones económicas y comerciales con China e inclusive Rusia, como hacen actualmente otros países del Sur, sin que Estados Unidos lo pueda evitar.

Del análisis realizado en este informe de una serie de países de América del Sur emerge que las políticas de seguridad interior vigentes muestran convergencias sustantivas resultado de la identificación de problemas y riesgos percibidos de manera muy similar, y de herramientas semejantes para enfrentarlos. En todos ellos se identifica al narcotráfico o al crimen organizado como las amenazas principales, seguidas por la trata de personas y los delitos ambientales, entre otros. En la mayoría de los países la violencia letal es asociada en el discurso a las distintas formas que asumen las organizaciones criminales en la región. Descripciones, datos e imágenes de la violencia en países como Brasil, Colombia o inclusive México se conectan con el crecimiento de la violencia para explicar la que ocurre en países del Cono Sur.

Debido a la identificación generalizada de la criminalidad con el delito de tráfico de drogas ilegalizadas, el paradigma dominante –hegemónico– en la región es, con muy ligeras variaciones, el de la guerra contra las drogas. Ya es casi imposible encontrar líderes políticos que expliquen la organización del delito por la transformación de los estados y el crecimiento de la inequidad. Aun cuando algunas gestiones de gobierno utilicen otras categorías para nombrar el abordaje del delito de tráfico ilegal de drogas, desde hace más de tres décadas es el que gobierna la seguridad interior en la región.

Este paradigma resurge con una fuerza inusitada con el fin de la Guerra Fría a fines de la década de 1980 y con la adopción del Consenso de Washington y se convierte en la vía de entrada para distintos organismos multilaterales y bilaterales en América Latina, bajo dominio de Estados Unidos, al tiempo que creció el mercado de drogas ilegalizadas (Astorga, 2016; Zavala, 2018). Pero la intromisión de Estados Unidos en América del Sur está muy lejos de ser uniforme y ha variado en función de aspectos geopolíticos y esquemas de autonomía relativos de cada país. Así, hay países como Bolivia que echó a la DEA en 2008 e impulsa su propio paradigma, y otros que solicitan ayuda de militares estadounidenses para contener crisis de seguridad como ha ocurrido en Ecuador en 2023. Pese a todo, la lucha o la guerra contra las drogas avanzó en todos y es casi hegemónica.

En el medio hay gobiernos más intolerantes al consumo y al eslabón más débil de la cadena de comercialización de drogas ilegalizadas, y otros más tolerantes. Aunque las leyes se hayan flexibilizado como ocurre, por ejemplo, con la marihuana, que cuenta con regímenes más permisivos, o haya fallos de la Corte Suprema de Justicia que dictaminen

en contra, el margen de discrecionalidad sigue siendo amplio porque las leyes no se cambian. En la región no ha sido necesario sostener políticas intolerantes apelando a fuerzas armadas, porque las fuerzas de seguridad pueden hacerlo.

La agenda contra el narcotráfico produce un asedio permanente a la población más vulnerada: en nombre de la guerra contra el narcotráfico y sus derivaciones se producen mecanismos de control poblacional, con incremento de detenidos y detenidas, y de causas judiciales, un porcentaje alto de las cuales, al menos en Argentina, son por tenencia para consumo.

Aquellos países que introdujeron a sus fuerzas armadas en el “combate al narcotráfico” o el “crimen organizado” como Colombia, Paraguay, Brasil, Ecuador o Venezuela, lo hicieron bajo marcos legales distintos y respondiendo a escenarios específicos de amenazas, violencias y delitos. En el caso de Argentina, la expansión entre 2004 y 2014 de su Gendarmería, una fuerza intermedia con disciplina militar, fue el recurso para evitar el uso de las Fuerzas Armadas (Frederic, 2020). De aquellos países, solo Colombia tiene un mecanismo permanente y es el único de América del Sur cuya Policía Nacional depende del Ministerio de Defensa. Este paradigma de guerra contra las drogas produjo en la región una fuerte violencia letal y la intervención de las Fuerzas Armadas fue en parte su causa.

Sin embargo, es curioso advertir que pese a la expansión de la categoría crimen organizado y a su caracterización como uno de carácter transnacional, y al diagnóstico de la incidencia de ciertas organizaciones nacidas en un país y expandidas a otros, o de redes que organizan la producción y comercialización de mercancías ilegales o personas, no haya en la región un mecanismo institucionalizado de cooperación en seguridad interestatal. Por fuera de la Interpol y de la DEA los países no cuentan con regímenes o protocolos de ese orden. Sí cooperan ante investigaciones puntuales, momento en el que actualizan redes personales. Las policías carecen de mecanismos tales como ejercicios conjuntos, programas de patrullaje o capacitaciones permanentes interestatales. La excepción a esta vacancia es el Comando de la Triple Frontera.

Por otra parte, instalada la inseguridad progresivamente como problema de agenda pública en las últimas tres décadas, la respuesta a la demanda urgente de la “opinión pública” forjada por el espacio político mediático y la experiencia cotidiana de los sectores populares, ha sido una apuesta creciente al desarrollo de la seguridad preventiva situacional y local. Así, han proliferado policías locales, guardias municipales, policías barriales entre otros formatos de policías de proximidad, tanto como amplia inversión en tecnologías de video vigilancia y centros de monitoreo municipal. Esta corriente, que cuenta con impulsores nacionales (Fernández, 2023), fue propiciada y apoyada por entidades de financiamiento como el BID o el PNUD, cuyos programas cuentan con una perspectiva de la prevención

del delito que se presenta como integral y situacional, y que ya se aplicó en varios países de la región. En todos los casos, las propuestas de los países siempre deben abreviar en las líneas de dichos organismos y en sus formatos y experiencias en la región.

Con las reformas policiales ocurre algo similar. Aunque en la actualidad solo Colombia y Chile ante sus cambios de gobierno se han referido a estas, retoman programas del PNUD o el BID en los que la formación es el eje central, así como el énfasis en la promoción de la perspectiva de los derechos humanos. Por supuesto que luego cada Estado agrega su impronta con la que suele profundizar o ampliar el campo de acciones, más allá de lo que financian esos organismos.

De los países de la región, Brasil y Colombia han avanzado en la producción de herramientas para la cooperación regional en delitos ambientales, fundamentalmente en la Amazonia. Los conflictos migratorios también han sido fuente de acciones puntuales, y la Unión Europea ha buscado posicionarse en la región por medio de su programa Eurofront. En este caso, el tráfico ilegal de personas o la trata se ha convertido en el objeto.

Finalmente, resulta significativo que el contrabando no sea mencionado como un problema de seguridad interestatal en la región, considerado el volumen inmenso de trabajo que exige a las fuerzas de seguridad y otros organismos de control como la Aduana.

Referencias

Acharya, Amitav et al. 2023. "Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order". *International Affairs*. 99 (6). Noviembre, pp. 2339-2365. Disponible en: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/99/6/2339/7337131?redirectedFrom=fulltext>

Astorga, J. L. 2016. *El siglo de las drogas: del porfiriato al nuevo milenio*. Penguin Random House. México.

Chindea, Irina A. et al. 2023. *Great-Power Competition and Conflict in Latin America*. RAND Corporation. Santa Monica.

Ellis, Evan. 2022, 7 de diciembre. "El cambio climático como tema de seguridad regional". *Diálogo Américas*. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articles/>

[el-cambio-climatico-como-tema-de-seguridad-regional/](#); "Comandantes de FFAA de Sudamérica abordan amenazas transnacionales y cambio climático".

Fernández, S. 2023. "Reflexiones sobre la descentralización policial: el caso de las policías locales en la provincia de Buenos Aires". *Documentos ILSED*. <https://www.ilsed.org/reflexiones-sobre-la-descentralizacion-policial-el-caso-de-las-policias-locales-en-la-provincia-de-buenos-aires/>

Frederic, S. 2020. *La Gendarmería desde adentro. De centinelas de la patria al trabajo en barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Siglo XXI. Buenos Aires.

Infobae. 2023, 24 de agosto. Disponible en: <https://www.infobae.com/amERICA/agencias/2023/08/24/comandantes-de-ffaa-de-sudamerica-abordan-amenazas-transnacionales-y-cambio-climatico/>

Los Angeles Times. 2021, 27 de agosto. "El Ejército mexicano tiene como objetivo "detener toda la migración"". Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-08-27/el-ejercito-mexicano-tiene-como-objetivo-detener-toda-la-migracion>; Lina Arroyave. "Militarización de fronteras en América Latina, otra barrera para los migrantes". *Dejusticia*, 11 de agosto, 2021.

Zavala, O. 2018. *Los cárteles no existen. Narcotráfico y cultura en México*. Malpaso. Barcelona.

Acerca del autor y la autora

Mariano Aguirre. Asesor de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente de la FES y Associate Fellow de Chatham House (Londres).

Sabina Frederic. Doctora en Antropología Social por la Universidad de Utrecht, Holanda. Profesora e investigadora UNQ-Conicet y presidenta del Instituto de Investigaciones En Foco de Políticas sobre Delito, Seguridad y Violencia.

Fuente

Tomado de "Tendencias de la seguridad en América del Sur". *Seguridad*, febrero de 2024, pp. 35-38. Fescol. Bogotá. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21050.pdf>

Los obstáculos para la “paz total” en Colombia

Catalina Niño Guarnizo

La política de Gustavo Petro de negociar, a la vez, con diversos grupos armados –políticos y delictivos– enfrenta numerosas dificultades, entre ellas, la desconexión entre la estrategia de paz y las políticas de seguridad. Al mismo tiempo, varios grupos se han venido aprovechando de la retórica de la paz para ganar tiempo, reducir la presión de las fuerzas de seguridad y tratar de fortalecerse, y ponen en riesgo una de las principales promesas de campaña del presidente

Desde su discurso de posesión, el presidente colombiano Gustavo Petro (2022-) planteó que el suyo sería “el gobierno de la vida, de la paz” y que así sería recordado (Rodríguez Álvarez y León, 2022). Elegido por representar una esperanza de cambio y de grandes transformaciones en muchos frentes, el mandatario colombiano decidió priorizar en ese primer discurso la cuestión de la paz y de la protección de la vida. En esa línea, una de sus principales banderas es la política de “paz total”, parte fundamental de la visión de Colombia como una “potencia mundial de la vida”. Ese es el título del Plan de desarrollo, documento con fuerza de ley que cada gobierno plantea en sus inicios y que es la hoja de ruta de toda su gestión.

El objetivo central de la “paz total” es reducir el impacto humanitario de la violencia generada por los diversos grupos armados que aún operan en el país y que constituyen una mezcla compleja de agrupaciones criminales, como el Clan del Golfo o los Pachenca, y actores con origen político, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las dos disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc)¹, que de todos modos hoy en día están muy vinculados a las economías y las rentas ilegales, con las cuales se financian.

Desde el principio, la apuesta del gobierno fue negociar con todos los grupos generadores de violencia al mismo tiempo, bajo el supuesto de que negociar con uno solo genera vacíos de poder que son aprovechados por otros actores violentos para fortalecerse. La negociación con esos grupos se desarrolla por canales paralelos de acuerdo con la naturaleza de cada uno. Esto significa que hay negociaciones de paz con los grupos considerados guerrilleros y acuerdos sobre sometimiento a la justicia con las bandas criminales de alto impacto. Para dar un marco jurídico a esta estrategia, el Congreso aprobó la ley de paz total pro-

puesta por el gobierno (Reynoso, 2022). Pero esa división entre grupos insurgentes y criminales tiene complejidades en términos prácticos: por un lado, varios sectores no ven con buenos ojos o incluso plantean impedimentos jurídicos al reconocimiento político de las disidencias de las Farc, particularmente las lideradas por “Iván Márquez”, que abandonaron el proceso de paz de La Habana. Por otra parte, el Clan del Golfo insiste en que su naturaleza es política y se autodenomina Autodefensas Gaitanistas de Colombia, por lo cual quiere avanzar en una negociación para un acuerdo de paz con el Estado y no en una discusión sobre su sometimiento –o acogimiento, como eufemísticamente lo llaman algunos miembros del gobierno– a la justicia.

Más allá de las discusiones sobre la viabilidad jurídica o política de la estrategia de Petro, desde el comienzo el gobierno inició sus acercamientos a los diversos grupos sobre la base de que era necesario parar la guerra, con el fin de reducir su impacto humanitario sobre la vida de las personas y también para ambientar las negociaciones con cada uno de ellos. Muy rápidamente se retomó la mesa de negociaciones con el ELN con base en los avances que se habían hecho durante la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) y se comenzó a explorar la voluntad de paz de los demás grupos. Sin embargo, no parecía haber una estrategia clara para el logro de la “paz total”, más allá del compromiso explícito del gobierno. De hecho, unos días antes de la posesión de Petro, el designado canciller Álvaro Leyva usó la metáfora de una partitura para una banda de jazz para hablar de la “paz totalE: de acuerdo con esa analogía, esta sería una guía general a partir de la cual diversos actores podían improvisar en la búsqueda del objetivo común de la paz.

Los problemas de la “paz total”

En su afán por avanzar, el gobierno hizo gestos tempranos de buena voluntad. En su primera semana, el alto comisionado para la Paz, Danilo Rueda, señaló que como un gesto de confianza se podrían suspender las órdenes de captura de los cabecillas del ELN. Poco después promovió ceses bilaterales al fuego con las diversas organizaciones armadas, sin aún haber definido una hoja de ruta detallada. El 31 de diciembre, el presidente anunció por Twitter un acuerdo al respecto con el ELN, las disidencias de las Farc, el Clan del

¹ Las lideradas por alias “Mordisco” e “Iván Márquez”, que se autodenominan Estado Mayor Central y Segunda Marquetalia, respectivamente.

Golfo y los Pachencia, y solo cuatro días después, el 3 de enero, el Comando Central del ELN lo desmintió en un comunicado en el que señalaba que no había tal acuerdo sobre un cese al fuego con el gobierno. Lo cierto es que no lo había con ninguno de los grupos, dado que no se habían firmado protocolos ni se habían definido mecanismos de verificación del cumplimiento de las partes.

Así las cosas, el cese de las acciones violentas por parte de los actores armados dependía básicamente de su buena voluntad y, de acuerdo con cifras del mismo gobierno, ninguno cumplió con su parte (Méndez, 2023). Esto se hizo evidente con la presión e injerencia del Clan del Golfo en un paro de mineros en la región del bajo Cauca en Antioquia, o con las amenazas de las disidencias de alias “Morisco” contra doscientas familias de desmovilizados de las Farc en Mesetas (departamento del Meta), que las obligaron a desplazarse para proteger sus vidas (*El Espectador*, 2023), por citar solo dos ejemplos. Ante las evidencias de la participación del Clan del Golfo en varias acciones violentas en el Bajo Cauca, el 19 de marzo Petro tomó la decisión de suspender el cese al fuego con ese grupo, lo que implica la reanudación de las operaciones militares en su contra. Por otro lado, la reacción del comisionado para la Paz frente al desplazamiento forzado de Mesetas ha generado muchas críticas, dado que en sus declaraciones ha sugerido que las familias salieron de la zona por voluntad propia.

A pesar de los esfuerzos y de la buena disposición del gobierno, la situación de seguridad y orden público se ha deteriorado de modo alarmante en algunas regiones del país, entre ellas varias que han sido históricamente las más afectadas por el conflicto armado y la violencia, como el Cauca, Arauca, Nariño o el norte de Antioquia. Aunque se han reducido los enfrentamientos entre la fuerza pública y los grupos armados por cuenta de los ceses bilaterales propuestos por el gobierno, no pasa lo mismo con los enfrentamientos entre los grupos por el control de territorios y de las poblaciones que allí viven. De acuerdo con un estudio de la Fundación Ideas para la Paz, durante los primeros tres meses del gobierno de Petro las acciones de la fuerza pública contra los grupos ilegales disminuyeron en 70%, mientras que los enfrentamientos entre los grupos aumentaron en 79% en comparación con el mismo periodo del año anterior (Fundación Ideas para la Paz, 2022). Al parecer, la estrategia es fortalecerse territorialmente y en número de miembros para poder negociar mayores concesiones en una posible mesa con el gobierno.

Paradójicamente, la política de “paz total” parece haber tenido, al menos hasta ahora, un efecto perverso: la lucha entre los grupos por consolidarse para negociar desde una posición de fuerza ha dejado en medio del fuego cruzado a la población civil en territorios que tenían enormes expectativas hacia lo que el gobierno “del pueblo” podría hacer

para garantizarles una vida tranquila y segura. El caso de Arauca es ilustrativo: la guerra entre el ELN y las disidencias de las Farc por el control de esa zona fronteriza con Venezuela dejó en 2022 más de trescientas personas asesinadas, reclutamiento forzado de menores, confinamientos de población y amenazas contra líderes locales. En el Cauca, zona clave en la cadena de valor del narcotráfico, las disputas por el control de territorios –a veces por medio de alianzas entre grupos o facciones que en otras regiones están en guerra²– han llevado a un aumento de los homicidios, las amenazas y el control social por métodos violentos e intimidatorios, y a una profunda desconfianza en el interior de las comunidades debido a acciones como la entrega de motos o celulares por parte de los grupos a jóvenes de la zona para reclutarlos como informantes.

En el marco de este panorama, el comisionado para la Paz continúa los diálogos y negociaciones, en muchos casos secretos y en diferentes etapas de desarrollo, con seis grupos distintos, además de estar a cargo de la implementación del Acuerdo de paz de la Habana. Los cuestionamientos con respecto a su labor comienzan a oírse incluso entre personas aliadas del gobierno. Es claro que la tarea es gigantesca. Pero el comisionado Rueda parece querer todo en soledad. A esto se suma que su oficina no cuenta con suficiente personal técnico con experiencia en negociaciones de paz. Todo esto genera demasiadas improvisaciones e impide el desarrollo de una hoja de ruta clara para llevar adelante con éxito procesos que son altamente complejos. Incluso varios sectores han expresado su preocupación por el escaso progreso que se observa en términos de la implementación del acuerdo de 2016, a pesar de las declaraciones del presidente sobre su intención de avanzar de manera decisiva en ese frente. Es preocupante que la estrategia del gobierno se base en la idea de confiar en la voluntad de paz de grupos que usan la violencia de modo sistemático, y en otorgarles beneficios y concesiones, simplemente porque han expresado una voluntad de negociar y de reducir los homicidios. Al 31 de marzo de 2023, se cursaba en el Congreso un proyecto de ley con el que se busca establecer los mecanismos para el sometimiento a la justicia de los grupos criminales “de alto impacto” de carácter no político. El proyecto es muy generoso con los actores a los que quiere someter –contempla, por ejemplo, que los autores de delitos de lesa humanidad paguen un máximo de ocho años de cárcel y que puedan quedarse con 6% de las ganancias obtenidas por su participación en actividades ilícitas, hasta un máximo de 11.600 millones de pesos (más o menos 2,5 millones de dólares), a cambio de entregar sus bienes y sus armas y de cesar todas sus actividades ilegales–. Queda por ver cómo logrará el Estado, cuyas capacidades en términos de administración de investigación y justicia son bastante débiles, en especial en los territorios en donde estos grupos operan, hacer un seguimiento efectivo del cumplimiento de estos compromisos.

2 En una región del norte del departamento parece haber una alianza entre el ELN y una de las disidencias de las Farc para disputar el control del territorio a la otra disidencia, presente en la región desde 2017.

Hasta ahora, sumarse a la retórica de la “paz total” les ha servido a los grupos para ganar tiempo y reducir la presión por parte de la fuerza pública contra sus miembros y operaciones. Aunque el comisionado Rueda ha dicho en múltiples ocasiones que lo que se ha pedido a los grupos armados en el marco de la política de “paz total” es “no matar, no torturar y no desaparecer”, esto no es suficiente. Aun si varios de los grupos han reducido la violencia letal –básicamente los homicidios–, la han remplazado por otras formas de violencia menos visibles, que están asociadas a dinámicas de control social.

Esos tipos de violencia parecen quedar por fuera de la estrategia de “paz total”, pero son cruciales en tanto que son los que permiten a los grupos armados establecer y consolidar su poder sobre territorios y comunidades, lo que a la larga puede llevar a procesos de reciclaje del conflicto. El reclutamiento de menores, que según las alertas de la Defensoría del Pueblo y de varios investigadores independientes viene en aumento (Dickinson, 2023), es una estrategia brutal pero muy efectiva de control social, porque debilita la resistencia de familias y comunidades y las empuja a colaborar más fácilmente con el grupo con la esperanza de que su hijo o hija pueda regresar en algún momento. En varias regiones del país se ha documentado y denunciado que los grupos están usando diversas acciones en este sentido. Algunos incluso van a las escuelas y colegios a entregar kits escolares y material de propaganda. Maestros que se han opuesto a estas actividades han sido intimidados o amenazados. En Tumaco, disidencias de las Farc han instalado minas antipersona alrededor de algunas escuelas como método para disuadir a los menores de asistir a clase, lo que facilita el reclutamiento. En algunos casos, los menores reclutados son enviados a regiones lejos de sus casas para que sus familias y comunidades no puedan ir a buscarlos. Otro tipo de violencia que quiebra la voluntad de las poblaciones es la violencia sexual y de género, que según testimonios recogidos por organizaciones como el Crisis Group se mantiene e incluso se ha agravado en algunas zonas. Las restricciones a la movilidad y los confinamientos son otras de las tácticas de control social que vienen en aumento desde el año pasado. Los grupos instalan

controles en las vías, establecen toques de queda e intimidan y amenazan para silenciar a las comunidades y romper las resistencias, y con ello también ponen en riesgo la seguridad alimentaria y la posibilidad de recibir educación o atención médica adecuada.

Referencias

Dickinson, Elizabeth. 2023. “La paradoja de la paz total”. *Razón Pública*, 12 de marzo.

El Espectador. 2023. “Cuestionan posición de comisionado de Paz ante desplazamiento de ETCR en Mesetas”. 22 de marzo.

Fundación Ideas para la Paz. 2022. “Petro y la estrategia de paz y seguridad: efectos y alertas”. *Análisis de Coyuntura*. Noviembre. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_100diaspetro_violencia_finalv3.pdf.

Méndez, Alicia. 2023. “Grupos ilegales han roto el cese del fuego al menos 2,6 veces cada día”. *El Tiempo*, 26 de marzo.

Reynoso, Lucas. 2022. “Las cinco claves de la ley de la paz total de Gustavo Petro”. *El País*, 26 de noviembre.

Rodríguez Álvarez, Santiago y Juanita León. 2022. “La Paz Total de Petro es tan ambiciosa como riesgosa”. *La Silla Vacía*, 10 de agosto.

Acerca de la autora

Catalina Niño. Coordinadora del Centro Regional de Paz y Seguridad de la FES y coordinadora de proyectos de la FES en Colombia.

Fuente

Fragmento de un artículo publicado en la revista *Nueva Sociedad*, 305, mayo-junio de 2023. Disponible en: <https://nuso.org/autor/catalina-nino/>

La reforma del sector de seguridad sigue distante en Colombia

Adam Isacson

Cuando se debatía lo que llegó a ser el histórico acuerdo de paz de Colombia de 2016, los negociadores del gobierno y de la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) evitaron discutir el futuro del sector de la seguridad del país. “El futuro de las fuerzas armadas no se negociará con las Farc”, decía a menudo Juan Manuel Santos (2010-2018), que ganaría el Premio Nobel de la Paz por guiar las conversaciones. Esto reflejaba la realidad del poder: la oposición militar y policial hubiera podido hundir el proceso de paz.

Poco cambió sobre cómo actuar hacia la fuerza pública con posterioridad a 2016. Durante el primer año y medio después de la entrada en vigor del Acuerdo de paz, el gobierno de Santos no hizo cambios sustanciales a la política de seguridad. Luego, los colombianos eligieron un gobierno liderado por los opositores del acuerdo. Iván Duque y su partido nombraron a algunos de los oficiales más duros en puestos de mando. Las esperanzas de una reforma significativa del sector de la seguridad disminuyeron.

Más grupos armados, menos seguridad

Las consecuencias de esta oportunidad perdida son cada vez más evidentes. Cinco años después de la desmovilización de las Farc, prácticamente todos los indicadores de seguridad –homicidios, masacres, desplazamientos y confinamientos forzados, atentados terroristas– han empeorado, acercándose a niveles que no se veían desde antes del inicio de las negociaciones de La Habana. Colombia es, con mucho, el líder mundial en asesinatos de líderes sociales y defensores del medio ambiente, mientras que más de trescientos guerrilleros desmovilizados de las Farc han sido asesinados. Un sistema de justicia insuficientemente equipado solo ha podido condenar a un pequeño grupo de autores intelectuales de estos crímenes.

El ejército y la policía de Colombia parecen impotentes para enfrentarse a un universo de grupos armados y criminales que prolifera: un reciente informe de la ONG Indepaz cuenta más de cuarenta de ellos. Un patrón deprimente se repite una y otra vez: los grupos armados atacan en una región, el presidente Duque (2018-2022) despacha unos cuantos miles de soldados, retirándolos de otras regiones, solo para que otra región estalle poco después. Los principales líderes, como “Otoniel” del Clan del Golfo, son capturados, pero la frecuencia de los ataques violentos sigue siendo alta. Y la cantidad de territorio nacional que queda sin gobernar parece estar aumentando, exactamente lo

contrario de lo que prometían los compromisos rurales del Acuerdo de paz, que se han descuidado.

El sector de seguridad colombiano simplemente no se ha adaptado. Sigue preparado para luchar contra una insurgencia que busca el poder político combatiendo al Estado. Pero el “enemigo” de hoy prefiere evitar el enfrentamiento con el Estado: eso estorba su financiación ilícita. Prefiere corromper y penetrar el Estado desde dentro, haciéndolo ineficaz. Y cuando son enfrentados, los grupos criminales que operan actualmente tienden a fragmentarse.

Reformas limitadas

Mientras tanto, la Colombia del posconflicto tiene una sociedad civil muy activa y –especialmente después de que la pandemia arrojara a la gente a la pobreza– una población hambrienta y subempleada. Esto ha dado lugar a un movimiento de protesta articulado que el gobierno malinterpreta. Su incapacidad para comprender la desesperación popular se manifestó en cientos de testimonios –entre ellos vídeos– de asesinatos con fuego real, desapariciones, torturas, asaltos y abusos sexuales que los manifestantes sufrieron a manos de la policía en 2019, 2020 y 2021.

El sector de la seguridad de Colombia sigue preparado para la guerra, ya que su Policía Nacional es una de las pocas fuerzas de América Latina que sigue dependiendo del Ministerio de Defensa y estando sujeta al sistema de justicia militar. Tras las protestas de 2021, el presidente Duque anunció un puñado de reformas a la Policía Nacional: una nueva política de derechos humanos, una reestructuración de su Inspección General y la sustitución de los uniformes de color verde oliva por otros de color azul. Esto ignoró las peticiones (de las que se hizo eco en parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) de separar la Policía del Ministerio de Defensa y del sistema de justicia militar o de replantear su temida unidad antidisturbios Esmad. Luego, en enero, el gobierno impulsó en el Congreso una nueva ley de seguridad que la oposición considera que facilitará la criminalización de los manifestantes y el uso de armas.

Ningún cambio en la política de Estados Unidos

La evidente falta de reformas subraya por qué la respuesta del aliado de seguridad más cercano a Colombia, Estados Unidos, ha sido decepcionante. Los funcionarios de la administración Biden (2021-2025) han sido efusivos en sus

elogios a la Policía Nacional y a las fuerzas armadas de Colombia, y rara vez han expresado su preocupación pública por los abusos de derechos humanos. Este mensaje parece reflejar el deseo de no poner en peligro una relación que los funcionarios consideran necesaria para erradicar los cultivos ilícitos, para entrenar a las fuerzas de seguridad de otros países y para alejar de alguna manera la influencia venezolana o incluso rusa y china.

El anuncio en febrero pasado de la entrega de ocho millones de dólares en ayuda de Estados Unidos para fortalecer los derechos humanos en la Policía Nacional ofrece pocas novedades. Policías colombianos ya han tomado, e incluso han impartido, docenas de cursos de derechos humanos en instituciones de formación estadounidenses. Reciben asesoramiento y apoyo técnico del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros actores internacionales. Pero la formación no sustituye a las reformas más profundas del sector de la seguridad que necesita Colombia.

¿Cómo es un sector de seguridad que funciona?

Décadas de experiencia y estudios en todo el mundo señalan cómo es un sector de seguridad que funciona. Los uniformados son solo una parte de él. Un sector de seguridad que protege a las personas y sus libertades lo hace integrando profundamente el sistema de justicia, los mecanis-

mos de control internos y externos, la supervisión legislativa, la sociedad civil y una prensa libre. Distingue claramente entre las funciones militares y policiales, las financia adecuadamente y hace rendir cuentas a quienes cometen abusos o incurrir en corrupción.

La incapacidad o la falta de voluntad de Colombia para modernizar su sector de seguridad es uno de los principales retos a los que se enfrentará su próximo presidente cuando se poseione en agosto. Ojalá ese líder aproveche esta oportunidad antes de que se le escape de nuevo.

Acerca del autor

Adam Isacson. Director de Veeduría de la Defensa, Oficina de Washington para América Latina (WOLA). Firma invitada.

Fuente

Publicado en marzo de 2022 en el *Newsletter* 8 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/firma-invita-da-la-reforma-del-sector-seguridad-sigue-distante-en-colombia.html>

4. INTERSECCIONES: GÉNERO, DERECHOS HUMANOS, CLIMA

La seguridad feminista

Arlene B. Tickner

Todo feminismo, sea de corte liberal, marxista, posestructuralista o poscolonial, se centra en la categoría analítica de género, sus efectos en la organización política, económica y social del mundo de una manera que refuerza las ideas hegemónicas sobre la masculinidad y que devalúa la feminidad y su incidencia en las relaciones de poder y dominación en la sociedad (Tickner, 2001; Enloe, 2000; Sjöberg, 2010). El género se entiende como la construcción social de diferencias sexuales entre hombres y mujeres que redundan en atributos y roles diferenciados que se ven reflejados en binarios tales como masculino/femenino, público/privado, fuerte/débil, racional/irracional y protector/protegido. Estos sitúan a lo masculino como superior en relación con lo femenino y atribuyen al primero valores que tradicional, cultural e históricamente han estado asociados con lo virtuoso y lo deseable (Peterson y True, 1998).

Al hacer una lectura de las relaciones internacionales y del dominio de la seguridad desde el lente de género, el feminismo ha criticado su carácter eminentemente masculino, dada la primacía de lo estratégico-militar así como la valoración de distintos atributos asociados con la masculinidad (hegemónica), entre ellos la fuerza, el poder y la autonomía. A su vez, ha identificado un vínculo estrecho entre la masculinidad y el militarismo, una ideología ampliamente aceptada acerca del funcionamiento de los seres humanos y el mundo, que incluye su supuesta proclividad al conflicto, la naturalidad de tener enemigos y la importancia de la hombría en tiempos de crisis (Enloe, 2004).

Además de identificar el vínculo entre los valores masculinos y determinados repertorios de seguridad, el militarismo y la tendencia a la militarización –que a diferencia de la securitización, aquí se explica en función de género–, una sensibilidad feminista busca posicionar la pregunta ¿dónde están las mujeres? en espacios en los que los hombres han sido dominantes, así como visibilizar sus experiencias e inseguridades particulares. Esta última postura se asemeja a las propuestas hechas desde la seguridad humana y la escuela de Aberystwyth en cuanto a su llamado común a profundizar el objeto referente de la seguridad para incluir otros actores, incluidas las personas, y también a ampliar las fuentes de inseguridad más allá de lo militar (Peoples y Vaughan-Williams, 2015).

El feminismo propone un análisis multidimensional para entender cómo la seguridad de los individuos y los grupos se ve afectada por violencias físicas y estructurales que se presentan en diversos niveles (Tickner, 2001). Este enfoque,

como la mayoría de propuestas feministas, parte de una lectura desde abajo de la seguridad, que indaga la forma en que diferentes fenómenos se manifiestan desde el nivel micro en los espacios privados. El objetivo es poner en evidencia la existencia de violencias y otras formas de inseguridad que pasan inadvertidas al enfocar el lente analítico solo en los espacios públicos, y que afectan de manera particular a las mujeres (y niñas y niños).

Una de las áreas en las que el feminismo hace importantes aportes es en el análisis del conflicto violento. Por una parte, habla sobre la necesidad de introducir una perspectiva basada en género para evidenciar que la conceptualización de la seguridad, la guerra y el conflicto está arraigada en sus lógicas. Por otra, el género desglosa las maneras en que los supuestos dominantes acerca de la masculinidad y la feminidad organizan las políticas y prácticas de la seguridad y la guerra. Entre estas, la masculinidad hegemónica está detrás del pensamiento estratégico de las comunidades militares y políticas, así como el uso de determinadas tácticas de guerra como la violencia sexual y la violación genocida, las cuales desmienten el “mito de la protección” que acompaña los discursos dominantes acerca del rol social de los soldados y el Estado (Sjöberg, 2010, 2018).

Con el fin de corregir estas limitaciones, el feminismo ha buscado introducir consideraciones acerca de las perspectivas, necesidades e inseguridades de las mujeres (y niñas y niños) a la hora de analizar fenómenos como la guerra, las misiones de mantenimiento de paz, las intervenciones “humanitarias” y la reforma al sector seguridad.

Entre los resultados políticos de esta labor se destaca la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de la ONU y la agenda mujer, paz y seguridad que se desprendió de ella, referentes a la necesidad de protección de las mujeres alrededor del mundo y a la importancia de adoptar un enfoque de género para la comprensión de fenómenos como la seguridad y el rol esencial que desempeñan las mujeres en el mantenimiento de la paz. Empero, la resolución ha sido criticada porque tendría un sesgo liberal al representar a las mujeres como un cuerpo homogéneo al servicio del pacifismo y el orden social, lo cual esencializa lo femenino y puede reproducir comprensiones dominantes que legitiman en lugar de corregir las desigualdades y violencias de género (Shepherd, 2008).

Finalmente, el concepto (feminista) de la interseccionalidad permite entender de qué manera género, etnicidad,

raza, clase social y sexualidad no actúan de forma independiente sino que son muy interdependientes y se refuerzan mutuamente. En otras palabras, la desigualdad social y las prácticas que se derivan de ella, incluyendo la discriminación y la violencia, son moldeadas por distintos ejes identitarios que obran conjuntamente y que son observables a través de distintos dominios, desde el hogar hasta el sistema internacional (Collins y Bilge, 2016).

Referencias

Collins, P. y Bilge, S. 2016. *Intersectionality*. Polity Press. Malden.

Enloe, C. 2000. *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*. University of California Press. Berkeley.

Enloe, C. 2004. *The Curious Feminist*. University of California Press. Berkeley.

Peoples, C. y Vaughan-Williams, N. 2015. *Critical Security Studies. An Introduction*. Routledge. New York.

Peterson, V. y True, J. 1998. "New Times and New Conversations". En *The Man Question in International Relations*, editado por J. Parpart y M. Zalewski, 14-27. Westview Press. Boulder.

Shepherd, L. 2008. *Gender, Violence, and Security*. Zed Books. London.

Sjoberg, L. 2018. "Theoreis of War". En *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*, editado por F. Ní Aoláin, Cahn, N., Haynes, D. F. y Valji, N., 3-16. Oxford University Press. Oxford.

Sojberg, L. 2010. "Introduction". En *Gender and International Security Feminist Perspectives*, editado por L. Sojberg, 1-13. Routledge. London.

Tickner, J. A. 2001. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in a Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press.

Acerca de la autora

Arlene B. Tickner. Embajadora itinerante para Asuntos de Género y Política Global Feminista. Anterior embajadora alterna ante la ONU, profesora y columnista.

Fuente

Fragmento de "El concepto de la seguridad: aportes críticos". *Análisis. Paz y Seguridad*. Noviembre de 2020. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf>

La conceptualización del feminicidio como teoría de seguridad crítica

Natalia Tejero Rivas

Introducción

Este artículo defiende la importancia de estudiar el feminicidio no solo desde el punto de vista académico, sino el contexto social, político y legal que lo llevaron a ser un concepto discutido cotidianamente. El feminicidio no se puede separar de los movimientos sociales que le dieron forma, del ámbito judicial que lo legitimó ante la ley ni del societal que permitió que fuera, más allá de un concepto, un atentado altamente reconocible.

Adaptar los estudios feministas de seguridad a la realidad latinoamericana significa priorizar a quienes usualmente son privadas de privilegios y cuyo reconocimiento ante la justicia legal ha sido un logro fruto de las luchas sociales constantes. La conceptualización del feminicidio no se resume en un objeto de estudio, sino que implica un saber feminista originado en su mayor parte en América Latina. Su manera específica de ver lo que significa “seguridad” alejándose de definiciones militarizadas del Estado coincide en gran parte con el objetivo de los estudios críticos de seguridad. En este artículo se hará referencia al “cuerpo feminizado” ya que esto conlleva un espectro más allá de la identidad de mujer. En una jerarquía donde el hombre ejerce el poder sobre la mujer, conferir el estatus de femenino a un cuerpo no sólo existe para la diferenciación hombre-mujer. Esto es también un ejercicio de poder donde se le resta valor a un cuerpo. Tal es el caso de las personas trans y no binarias no reconocidas por su entorno como tal.

Por su enfoque en las violencias extremas hacia el cuerpo feminizado como el centro de su análisis, se convierte en un análisis que reta las maneras clásicas de estudiar la seguridad. Al examinar la conceptualización y la acción contra el feminicidio vemos la particularidad del enfoque latinoamericano de los estudios feministas de seguridad.

Las teorías críticas de la seguridad

Como estudios críticos de seguridad se entiende un amalgamamiento multidisciplinario de teorías que nace a partir de la necesidad de reconceptualizar la noción de seguridad (Hendershot y Mutimer, 2018). Desde la concepción clásica el “objeto referente”, es decir el objeto que debe ser protegido de las actuales amenazas, es el Estado. Por lo que al pensar en “seguridad” es común invocar o pensar en asuntos tales como lo militar y la policía, las herramientas utilizadas para mantener al margen las amenazas al Estado.

La construcción de la amenaza lleva a conferir tal magnitud de urgencia a un fenómeno que se aceptan medidas extremas como la militarización, los estados de sitio y la violación del derecho a la presunción de inocencia. Este dilema de seguridad (C. A. S. E. Collective, 2016) refleja una realidad donde entre más se intenta securitizar un fenómeno social para incrementarla, más se intensifica la sensación de inseguridad. Los discursos que apelan a la inexistencia o crisis de

seguridad que legitiman acciones institucionales en respuesta, toman medidas que incrementan la inseguridad. Un ejemplo está en los condominios amurallados con el fin de proteger a los habitantes, que ocasionan su desconexión con el mundo exterior y mayor inseguridad, al vaciar las calles (De Oliveira, 2016).

Las conclusiones de los académicos de seguridad crítica no distan de las que la academia latinoamericana ha obtenido gracias a la noción de feminicidio. Organizaciones civiles, grupos de abogados, activistas y académicos preocupados por el asesinato masivo y sistémico de cuerpos feminizados han visto que esta es una crisis de seguridad. Sin embargo, estos grupos rechazan las lógicas convencionales para leer el fenómeno del feminicidio: se entiende que no puede ser resuelto por medio de la militarización, que crea un mayor peligro o punición.

La conceptualización del feminicidio como un saber feminista latinoamericano

El feminicidio es un crimen de odio en contra de las mujeres, que asesina a los cuerpos feminizados. Esta distinción es importante, ya que no es una violencia que afecta solo a las mujeres cisgénero: es una forma de homicidio cuya transversalidad alcanza a diferentes minorías de género y sexuales. Entre las diferentes formas de interpretar este acto destaca la definición de Marcela Lagarde:

El conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad (Lagarde, 2010 en Fregoso y Bejarano).

Lagarde (2010) señala al feminicidio como crimen de Estado, una definición que muestra uno de los primeros usos extensamente aceptados resultado de una intersección entre

la sociedad civil, el feminismo político y la academia. La responsabilidad del Estado como habilitador es crucial para comprender completamente este fenómeno. Llegar a este punto solo fue posible gracias a la acción y reflexión de la sociedad civil y de comunidades en las que el feminicidio es o ha sido una cotidianidad de terror.

El feminicidio pone de presente la importancia de la respuesta comunitaria ante la violencia sistémica y de Estado. La organización para difundir información, buscar familiares y divulgar sobre la burocracia que involucra la búsqueda de justicia ha sido sobresaliente en América Latina. Ejemplos de esto son La Red de Mesa de Mujeres (de Ciudad Juárez), la asociación Nuestras Hijas de Regreso a Casa (de Ciudad Juárez) y las Madres Buscadoras de Sonora. En décadas pasadas, este tipo de agrupaciones, actuando en tiempos de represión y dictadura, han desarrollado los mecanismos que sedimentaron los conocimientos y herramientas de búsqueda. Tal es el caso de Eureka en México y las Madres de Plaza de Mayo en Argentina. Esto se unió a los reportes de organizaciones no gubernamentales y la comunidad internacional, alarmados por el asesinato sistémico de mujeres tales como los de Amnistía Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Lagarde en Fregoso y Bejarano, 2016). Su tipificación

como delito en diferentes países de América Latina ha sido posible gracias a la movilización social y la presión de organizaciones de derechos humanos.

El trabajo de la sociedad civil se une a los análisis académicos interesados en la violencia extrema y, en particular, los asesinatos. El estudio del feminicidio en la academia ha implicado preguntarse sobre la jerarquía social dada a la mujer desde una dinámica interseccional. En otras palabras, es imposible entender la experiencia social, legal y académica del feminicidio sin tomar en cuenta la vulnerabilidad de mujeres en América Latina, no solo por su género, sino también por la marginación social, racial y económica.

El rol de la sociología de la violencia

En general, en la sociología de violencia en América Latina el asunto de “hacer morir” es central. El análisis del uso de los cuerpos como despersonalizados y vulnerables a una muerte vista por el *statu quo* como “aceptable” o incluso “necesaria” tiene un auge considerable en la región. La necropolítica¹ interesa a autores que estudian el racismo dentro de una sociedad y Estado que consideran aceptable la muerte de personas racializadas (Cacho, 2012; Ferreira da Silva). En otras palabras, que los cuerpos ya de por sí vulnerables son marginados al punto que se les coloca en una categoría aparte, negado de las consideraciones y derechos más básicos de la población general, un fenómeno conocido como despersonalización. A la que se aúna la criminalización de los cuerpos, es decir, conjeturar la posible partici-

pación de las víctimas en actividades ilegales para explicar su muerte, volviéndolos así responsables de su propia muerte. La cual supone una revictimización, una violencia *post mortem*, al conjeturar que la persona asesinada ha muerto por su propia culpa o como consecuencia de actos no legales en los que estaba involucrada. Ver el estudio del feminicidio como uno de seguridad crítica nos permite enfatizar las maneras específicas en que el cuerpo feminizado puede ser sometido a castigos sociales (como la exclusión), físicos (como la aceptación y ejercicio de la violencia) y *post mortem* (como los discursos que consideran a las víctimas como culpables de un comportamiento indeseable o inclusive criminal).

Desde el feminismo los análisis sociales orientados a entender la marginación abyecta y sus consecuencias mortales tomaron forma de un entendimiento del feminicidio como una subalternidad extrema (Camacho en Fregoso y Bejarano; Sagot, 2013). Aquí se ve la negación a la condición de ciudadano, lo que las vulnera mediante una cosificación según la cual el cuerpo feminizado es utilizado como una “commodity” (Fregoso, 2006; Valencia, 2023) o como una extensión de la propiedad masculina (Segato, 2013). El fin del terror infligido al cuerpo es la desmoralización del enemigo (Segato, 2013) sin que se perciba o demuestre el reconocimiento del cuerpo feminizado como persona.

Segato (2013) considera también que el feminicidio no puede entenderse sin las desigualdades propiciadas por el neoliberalismo. En efecto, en los análisis de la violencia extrema, los enfoques en la espectacularización de la violencia además de buscar entender por qué se utilizan violencias exterminadoras, ven en el sistema neoliberal un ámbito fértil para el derramamiento de sangre explícito (Valencia, 2010; Berlanga Gayón, 2015). Melissa Wright (2011) proporciona un ejemplo de la despersonalización y criminalización de mujeres en Ciudad Juárez. Su estudio concluye que los feminicidios adquieren un discurso socialmente aceptado donde se supone que las mujeres asesinadas eran trabajadoras sexuales y por lo tanto merecedoras de muerte (Wright, 2011).

Convencionalmente el tema de seguridad en la región se enfoca en temas como el crimen organizado y los grupos armados. En consecuencia, se banaliza la violencia de género dentro de un “orden de cosas”, por un lado, y se priorizan las operaciones, políticas y discursos que encuentran directamente compatibles con el combate a las “amenazas de estado” por el otro. Así, la perspectiva de las teóricas mencionadas nos destaca cómo en los contextos latinoamericanos los cuerpos masacrados son politizados (o instrumentalizados) para reforzar la noción de urgencia bajo una lógica patriarcal.

Tener al feminicidio como marco de análisis explica por qué se normaliza la muerte de cuerpos feminizados. Su concep-

¹ Término acuñado por Achille Mbembe (2018) para señalar el poder social y político para dictar qué personas deben ser protegidas y cuáles pueden ser matadas.

tualización es por diseño un rico análisis de seguridad desde un enfoque crítico, y en América Latina puede ser considerada como un saber local que dialoga con las actuales nociones de seguridad que estudian nuestras realidades y jerarquías sociales, cuestionando los estudios clásicos de seguridad. En una región en la que los discursos, estudios y políticas de seguridad suelen ser sinónimo de protección de Estado y donde las soluciones marginan a los cuerpos no normativos, esta perspectiva es necesaria. Nos cuestiona de la verdadera utilidad de medidas y respuestas que perjudican a los cuerpos feminizados al no atender la violencia sistémica de la que son parte y al poner en segundo plano la violencia de género. La noción de feminicidio es una producción local por medio de una experiencia empírica y una necesidad de reconocimiento legal frente a esta. En la conceptualización se ve un paso importante para reconocer una opresión precisa y forjar las herramientas de su resistencia. Este saber es imposible de comprender si se enajena de la teoría feminista. Nos exhorta a reflexionar de este saber particular desde una realidad precisa que ha guiado contextos similares. Muestra asimismo la necesidad de entender un mundo donde la muerte de mujeres es aceptable y al mismo tiempo donde las explicaciones de sus muertes hacen de sus víctimas las verdaderas responsables. Más allá de la tipificación del delito de feminicidio, la conceptualización misma de este rompe y desmiente las conjeturas sociales que se forman para hacer la muerte de mujeres una especie de cotidianidad. Esta da las pautas para denunciar la disonancia entre el estereotipo de la mujer ejemplo que no sufría el fin del homicidio y la realidad devastadora que no respetaba tal regla.

Conclusión

Este artículo ligó las conversaciones de seguridad desde la perspectiva crítica y la conceptualización del feminicidio, resaltando dos puntos importantes: primero, que el feminicidio se encuentra al centro del contexto latinoamericano del estudio de violencia desde una perspectiva feminista. Lo cual funciona como un referente para los estudios de seguridad feminista.

El segundo, que la conceptualización de feminicidio provee un enfoque crítico que reta los estudios clásicos de seguridad. Por esto, el artículo invita al lector a leer el concepto de feminicidio como parte de un análisis dentro de los estudios de seguridad críticos. Esta provocación exhorta también a los lectores a ver los saberes locales como un punto de partida del diálogo académico en lugar de acoplarse a las conversaciones occidentalizadas.

La conceptualización del feminicidio ha sido el resultado, por un lado, de la movilización social, así como de la atención que se le da a la discriminación abyecta. Que empuja a comunidades altamente discriminadas a un punto donde su violentamiento es considerado aceptable y se les responsabiliza de su propia muerte. En esta perspectiva el Estado, lejos de ser el ente que dictamina qué es seguridad, se convierte en un habilitador importante (y en ocasiones

responsable) de la violencia extrema contra cuerpos discriminados. Finalmente, es necesario resaltar que la autora está consciente de las limitantes que crea el movilizar el diálogo con disciplinas mayormente occidentalizadas por medio de la academia y se interroga así cuáles son las consideraciones que se debe tener con los saberes locales respecto a estos movimientos.

Bibliografía

Berlanga Gayón, Mariana. “El espectáculo de la violencia en el México actual: del feminicidio al juvenicidio”. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, v. 15, n. 4, p. 105-128, 2015. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53743394006>. Acceso en: 3 jun. 2024.

Cacho, Lisa-Marie. *Social Death: Racialized Rightlessness and the Criminalization of the Unprotected*. (Nation of Nations: Immigrant History as American History). NYU Press, 2012. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/book/19449>.

C. A. S. E. Collective. *Critical Approaches to Security in Europe: A Network Manifesto*. Security Dialogue, 2006.

De Oliveira, André. “O condomínio seguro que converte as cidades brasileiras em inseguras”. *El País*, 2016.

Ferreira Da Silva, Denise. “No-Bodies”. 2009. *Griffith Law Review*, 18:2, 212-236, DOI:10.1080/10383441.2009.10854638

Hendershot, Chris; Mutimer, David. “Critical Security Studies”. En: Gheciu, Alexandra; Wohlforth, William C. (eds.). *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford Academic, 2018. Disponible en: <https://academic.oup.com/edited-volume/34657/chapter-abstract/295290227?redirected-From=fulltext>

Estévez, Ariadna. *Necropower in North America. The Legal Spatialization of Disposability and Lucrative Death*, 2021. Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-73659-0>.

Fregoso, Rosa Linda. “‘We Want Them Alive!’: The Politics and Culture of Human Rights”. *Social Identities*, v. 12, n. 2, p. 109-138, 2006. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13504630600583296>.

Olivera, Mercedes; Furio, Victoria. “Violencia Femicida: Violence against Women and Mexico’s Structural Crisis”. *Latin American Perspectives*, v. 33, n. 2, p. 104-114, 2006. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27647925>

Ramos Lira, Luciana; Saucedo González, Irma; Saltijeral Méndez, María Teresa. “Crimen organizado y violencia contra las mujeres: discurso oficial y percepción ciudadana”. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 78, n. 4, p. 655-684, 2016. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-25032016000400655&lng=es&tlng=es. Acceso en: 1 jun. 2024.

Sagot, Montserrat. "El femicidio como necropolítica en Centroamérica". *Labrys Estudios Feministas*, n. 24, 2013.

Segato, Rita Laura. *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: territorio, soberanía y crímenes de segundo Estado*. Tinta Limón, 2013.

Valencia, Sayak. "Tijuana Cuir". In: Rosas, G.; Loya, Mireya. *The Border Reader*. Duke University Press, 2023.

Valencia, Sayak. *Capitalismo Gore*. Melusina, 2010.

Wright, Melissa. "Necropolitics, Narcopolitics, and Femicide: Gendered Violence on the Mexico-US border". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 36, n. 3, 2011.

Acerca de la autora

Natalia Tejero Rivas. Universidad Católica de Lille, Francia.

Fuente

Publicado en Alessandra Jungs de Almeida (editora y organizadora). 2025. *Estudios feministas de seguridad desde América Latina y el Caribe*. UFSC. Florianópolis, pp. 34-39. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21867.pdf>

Los retos del equilibrio entre la seguridad y los derechos humanos

Guillermo Fernández-Maldonado C.

La seguridad es un derecho humano y su vigencia es esencial para el libre ejercicio del conjunto de derechos humanos. Sin embargo, la historia de Latinoamérica, cargada de conflictos, desigualdades y disputas por el poder, ha hecho desafiante abordar, de forma serena, objetiva y técnica, los retos que plantea la estrecha relación entre la garantía de la seguridad y el respeto de los derechos humanos.

El estado como garante de derechos humanos

Los derechos humanos, reconocidos en constituciones y tratados internacionales, son universales e inalienables. Su protección es un deber legal de todo Estado. Con esta sólida base normativa, el debate debe centrarse en identificar, analizar y remover los obstáculos que impiden que los estados cumplan sus deberes de respeto, protección y garantía de estos derechos.

¿Cómo se cumplen estos deberes? Con medidas para asegurar que los agentes estatales respeten los derechos humanos; para prevenir, investigar y sancionar a actores no estatales que afecten estos derechos; con un marco legal, políticas públicas y presupuestos para hacer efectivos progresivamente estos derechos para todas las personas.

Se ha partido de concebir al Estado como el presunto violador, a la ley como un límite a su actuación, y a la seguridad y los derechos humanos como excluyentes. Los retos actuales requieren concebir al Estado como garante de derechos, a la ley como fuente de su legitimidad, y a la seguridad como parte esencial de las garantías de los derechos humanos.

En la región, regímenes autoritarios aplicaron una violenta represión, con graves consecuencias para el estado de derecho y los derechos humanos, con el argumento de proteger la seguridad nacional. Existe una historia de represión a opositores políticos, a conflictos y protestas sociales, por regímenes autoritarios e incluso democráticos. Un denominador común ha sido la ausencia de controles legales, judiciales y democráticos efectivos sobre los autores y de cambios profundos en las instituciones estatales vinculadas a la seguridad.

Democracia, seguridad y frustración ciudadana

El retorno a la democracia generó grandes expectativas en la región. La población esperaba mejorar su nivel de vida, mayor igualdad, seguridad, justicia y respeto por los dere-

chos humanos. Sin embargo, el importante desarrollo normativo e institucional en favor de estos derechos, con sistemas de protección nacional e internacional, no logró los cambios necesarios en el núcleo de la doctrina, procedimientos operativos y de rendición de cuentas de las instituciones militares y policiales.

Tras varias décadas de gobiernos en democracia, con diversa orientación política, es innegable la frustración ciudadana por su desempeño. Una de sus principales causas es la inseguridad, la incapacidad estatal para proteger y frenar la violencia, corrupción e impunidad. Hoy la población es víctima cotidiana del delito y la corrupción. Se siente desprotegida ante la creciente violencia y poder del crimen organizado. La región concentra la mayoría de las ciudades más peligrosas del mundo, es donde se asesina al mayor número de periodistas, defensores de derechos humanos y ambientales, florece la violencia de género y contra migrantes y refugiados. La impunidad de los graves crímenes es casi total.

Ante esta incapacidad, que ha erosionado la credibilidad del sistema democrático y la clase política, es cada vez más frecuente el apoyo a liderazgos y medidas de “mano dura”. Es decir, una acción represiva sin controles efectivos, la militarización e incluso el uso de armas por civiles y la “justicia por mano propia”. Muchos creen que hoy son la única salida para frenar el crimen y la violencia. Por ello no se cuestionan si estas medidas logran una seguridad sostenible o si son compatibles con el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

Esta situación y la dificultad de lograr cambios profundos se derivan también de diagnósticos equivocados. Por ejemplo, afirmar que las fuerzas de seguridad no pueden garantizar la seguridad por las restricciones que les imponen la ley, por una mala administración de justicia y por críticas “politizadas” sobre su desempeño en materia de derechos humanos. Es decir, es culpa de fiscales, jueces, defensores y sistemas de protección de derechos humanos por exigir cumplir la constitución y la ley. Es el mismo argumento que buscaba la impunidad de los perpetradores de la represión del pasado, que acusaban a toda persona u organización que exigiera justicia y respeto a la ley, de ser cómplices de delinquentes, organismos de fachada de la subversión o estar al servicio de ideologías extranjeras.

Cuando la población, harta de ser víctima de la violencia delictiva y del Estado exige cambios, pues la acción policial

no solo no protege a la población, sino que tiene una historia de abusos, uso excesivo de la fuerza, corrupción y complicidad con los criminales, se ha descartado emprender las reformas integrales necesarias y optado por medidas de impacto de corto plazo, como un mayor despliegue de efectivos o la militarización de la seguridad ciudadana.

Construcción de una respuesta nacional con apoyo internacional

Los retos que plantea la grave situación de inseguridad en la región exige medidas efectivas de corto plazo que protejan y recuperen la confianza de la población pero, para una solución sostenible a largo plazo, de forma paralela se debe identificar, analizar y atender las causas estructurales de la violencia y las carencias que impiden que las instituciones encargadas de la seguridad y la administración de justicia cumplan su rol garante del derecho a la seguridad. Para esta respuesta integral, los estados deberían contar con la experiencia y experticia de los sistemas nacionales e internacionales de protección.

Recordemos que los sistemas de protección interamericano y de la ONU fueron creados por los estados como apoyo al cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos. Hoy tienen una rica experiencia práctica, han desarrollado guías y manuales, interpretado el contenido de los derechos y realizan recomendaciones específicas y adaptadas a cada realidad nacional, por ejemplo, en materia de seguridad y lucha contra la impunidad. No obstante, solo se ha destacado su acción fiscalizadora y pública, que es utilizada como arma política en un marco de gran polarización. Ello ha generado posturas defensivas de los gobiernos, cuando no un público rechazo.

Deben abrirse nuevos canales de interacción que permitan a los estados, en espacios confidenciales si es necesario, plantear sus necesidades y solicitar la asesoría y acompañamiento técnico de expertos de ambos sistemas de protección internacional, para abordarlos conforme a las normas y estándares internacionales de derechos humanos.

Oportunidades para avanzar

Ante los problemas, obstáculos y desafíos planteados existen medidas, en diferentes niveles políticos y por parte de diversos actores, cuya adopción debe evaluarse:

1. *Construcción participativa y basada en estándares internacionales*: las políticas y medidas en materia de seguridad,

como las aquí sugeridas, deberían construirse y monitorearse con la participación ciudadana, con apoyo de la academia y los sistemas internacionales de protección, sobre la base de la evidencia y las obligaciones de derechos humanos.

2. *Planificación estratégica e integral*: se deben abordar tanto los síntomas de la inseguridad en el corto plazo, como las políticas de mediano y largo plazo, que remuevan las causas subyacentes, como la pobreza y la desigualdad. Es un trabajo multidisciplinario con vocación de cooperación sur-sur.

3. *Cerrar brechas de implementación*: el principal reto es desarrollar políticas, fortalecer la institucionalidad y asignar recursos suficientes para que el estado garantice los derechos ya reconocidos legalmente.

4. *Reformas normativas e institucionales*:

- **Cuerpos de seguridad**: es esencial una profunda reforma, con cambios en sus normas, doctrina, currículo, profesionalización, métodos operativos, inteligencia y rendición de cuentas.
- **Administración de justicia**: una justicia independiente y oportuna es esencial para proteger los derechos humanos y evitar la impunidad. Es preciso identificar con certeza qué limita o impide cumplir su rol en cada país.

Acerca del autor

Guillermo Fernández-Maldonado C. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con maestría en Administración Pública y doctorado en Derecho ante la Universidad de Alcalá de Henares, España. Con la ONU ha trabajado en países con misiones de paz o retos en materia de seguridad como Afganistán, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

Fuente

Publicado en noviembre de 2023 en el Newsletter 15 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/los-retos-del-equilibrio-entre-la-seguridad-y-los-derechos-humanos.html>

Justicia ambiental y climática, y las dinámicas de violencia en América Latina

Caroline Delgado / Farah Hegazi / Anniek Barnhoorn

Introducción

América Latina y el Caribe es una región con una diversidad ecológica sin parangón, que abarca selvas tropicales, desiertos áridos y extensas costas, lo que la hace especialmente susceptible a los efectos de largo alcance del cambio climático y la degradación ambiental. Más allá de sus diversos y singulares paisajes naturales, la región enfrenta a una compleja red de desafíos climáticos y ambientales que trascienden las fronteras nacionales. Desde el deshielo de los glaciares de la cordillera de los Andes, que amenaza la seguridad hídrica de millones de personas, hasta la deforestación de la selva amazónica, que pone en riesgo la biodiversidad y el secuestro de carbono a escala global, la región se enfrenta a problemas que tienen implicaciones de largo alcance tanto para las comunidades locales como para la comunidad internacional.

De acuerdo con las proyecciones sobre cómo afectará el cambio climático a América Latina, se espera que las temperaturas aumenten en toda la región y que cambien los regímenes pluviales (Castellanos et al., 2022: 1689-1816). También se prevé un aumento de la frecuencia e intensidad de fenómenos extremos como sequías e inundaciones. En una región que depende en gran medida de la agricultura, los cambios en los patrones de temperatura y de precipitación tendrán consecuencias negativas para la producción de alimentos y la seguridad alimentaria. Se espera que el rendimiento agrícola disminuya, lo que aumentará la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Además, la degradación forestal que se prevé debido a las sequías y al aumento de la temperatura reducirá la disponibilidad de productos forestales. Al mismo tiempo, se espera que América Latina satisfaga parte de la creciente demanda mundial de alimentos, ganado y maderas, lo cual amenaza con exacerbar la degradación ambiental vinculada a las prácticas inadecuadas derivadas de la gestión del suelo y relacionadas con la expansión de la agricultura a gran escala (PNUMA, 2016).

Es muy preocupante el modo en que los desafíos climáticos y ambientales se entrecruzan con las desigualdades sociales y la inestabilidad política. La región padece diversas

formas de violencia, desde conflictos armados hasta una violencia criminal rampante de un nivel equiparable al de los conflictos armados. Sobresale asimismo como una de las más violentas del mundo. Según datos de 2023 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en América Latina y el Caribe se registra el 29% de los homicidios globales, siendo una región con el 8% de la población mundial¹. La región alberga ocho de los diez países con mayor número de homicidios y quince de los más letales. Siete de las diez ciudades con mayor tasa de homicidios se encuentran en América Latina y el Caribe² que es también la región con mayor número de conflictos ambientales y un foco de delitos contra el ambiente (Rettberg, 2020: 2-17). Muchos de estos conflictos están relacionados con la extracción legal e ilegal de recursos naturales, que a menudo se cruza con otras economías delictivas, como el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando³.

Entre los principales autores de esta violencia hay una multitud de grupos armados no estatales, como bandas, cárteles, redes de contrabando, milicias y grupos de vigilancia parapolicial. Según algunas fuentes, a veces las empresas mineras cooperan voluntariamente con grupos armados ilegales, quienes a cambio les proporcionan seguridad contra otros grupos (OCDE, 2017). En consecuencia, América Latina es una de las regiones más peligrosas para los defensores del medio ambiente, de hecho, el 75% de todos los asesinatos mundiales de defensores de los derechos humanos ocurridos entre 2015 y 2019 tuvieron lugar allí⁴. En 2022, el 20% de los asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos se cometieron en la región amazónica (Global Witness, 2023). Con frecuencia, las comunidades y los defensores del medio ambiente en las zonas donde se llevan a cabo actividades extractivas han sido objeto de graves violaciones de los derechos humanos, y estos ataques van en aumento en toda la región. Además de los asesinatos, las amenazas de muerte, las detenciones arbitrarias, las agresiones sexuales, la actuación policial militarizada, el acoso judicial, la intimidación, la violencia física y otras formas de violencia se utilizan para silenciar las denuncias de las comunidades locales y obstaculizar sus intentos de emplear medios legales de protesta contra los proyectos extractivos (Global Witness, 2018). Los defensores

1 Monitor de homicidios, Igarape, <https://homicide.igarape.org.br/?l=es> (consultado el 19 de octubre de 2023).

2 Monitor de homicidios, Igarape, <https://homicide.igarape.org.br/?l=es> (consultado el 19 de octubre de 2023).

3 <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/latin-america-wrestles-new-crime-wave>

4 Informe anual 2021 de la organización Global Witness; PNUD, 2021.

del medio ambiente también han sido reprimidos y criminalizados por los gobiernos que deberían protegerlos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015).

La violencia criminal, incluidos los delitos contra el ambiente, se concentra en gran medida en las zonas rurales con escasa presencia estatal y fuertes economías ilícitas, y en los barrios humildes de las ciudades. Como tales, las principales víctimas de la violencia son las personas socioeconómicamente empobrecidas y desfavorecidas, incluidas las minorías étnicas como las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las minorías de género, las mujeres y los agricultores de subsistencia (Arjona, 2021). Alrededor de la mitad de las víctimas de homicidio están entre los 15 y los 29 años. La violencia contra los líderes sociales, entre ellos los defensores del medio ambiente y de los derechos humanos, tiende a afectar también de forma desproporcionada a las personas con bajos ingresos y a las minorías étnicas (Arjona, 2021). Además, la violencia extractivista de hoy en día se nutre en gran medida de los prejuicios y el legado de los conflictos raciales y de clase de antaño (McNeish, 2018: 3-16).

Aunque se pueden apreciar importantes diferencias regionales, las respuestas estatales a la violencia criminal, incluidos los delitos contra el ambiente, han sido predominantemente militarizadas. Los gobiernos latinoamericanos han gravitado hacia enfoques populistas punitivos de “mano dura”, que combinan la aplicación coercitiva de la ley, el despliegue de fuerzas militares en la vigilancia nacional, las detenciones masivas y los castigos cada vez más severos, a menudo con fines electorales⁵. La incapacidad o incluso la falta de voluntad de las instituciones civiles para hacer frente a numerosos desafíos sociales, económicos y de seguridad exacerba la dependencia que tiene la seguridad nacional de los militares; lo cual justifica su uso como medida provisional para respaldar a las ineficaces instituciones civiles⁶.

Aunque estos intentos de frenar la delincuencia organizada en los países de América Latina y el Caribe han tenido, en ocasiones, efectos positivos, su impacto tiende a disiparse rápidamente⁷. La delincuencia organizada ha evolucionado a tal punto que ha llegado a crear redes de influencia en las autoridades y comunidades locales, recurriendo a la intimidación violenta y a la financiación de campañas electorales para hacerse con el poder. Esto ha dado lugar a una mayor probabilidad de que las autoridades se hagan los de la vista gorda o actúen en connivencia con actividades delictivas. El uso de las fuerzas militares se ha asociado además con abusos contra los derechos humanos de la población civil⁸.

Se forman bucles de retroalimentación que resultan perjudiciales, ya que el aumento de la inseguridad obstaculiza el desarrollo sostenible de los países de esta región y ha afectado a la gobernanza democrática, siendo la mala gobernanza una de las principales causas de la violencia y la injusticia ambiental y social. Además, como la violencia tiende a afectar de manera desproporcionada a poblaciones que ya se encuentran en desventaja, puede perpetuar y amplificar distintos tipos de desigualdades.

En respuesta a los acuciantes problemas de degradación ambiental y a la alarmante violencia, a menudo dirigida contra los defensores del ambiente, en 2021 en América Latina se logró un hito importante con la ratificación del Acuerdo de Escazú (Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe). Este tratado internacional jurídicamente vinculante ha obtenido el apoyo de veinticuatro de los treinta y tres países de la región y ha sido ratificado por quince. El objetivo del Acuerdo de Escazú es salvaguardar los derechos de las generaciones presentes y futuras, garantizando su acceso a un medio ambiente sano y facilitando el desarrollo sostenible. El Acuerdo pretende lograrlo por medio de tres objetivos principales: 1) garantizar el derecho de acceso a la información ambiental; 2) la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia relacionada con asuntos ambientales; y 3) la creación y el desarrollo de capacidades (Cepal, s. f.). Es importante destacar que el Acuerdo de Escazú es un reconocimiento de que los desafíos a los que se enfrenta la región de América Latina y el Caribe se extienden más allá de las fronteras nacionales, lo que hace patente la necesidad urgente de coordinar los esfuerzos regionales y globales para hacer frente a estos desafíos polifacéticos.

El Grupo de Trabajo Regional Latinoamericano

Con este telón de fondo, la FES y el SIPRI convocaron un Grupo de Trabajo Regional de investigadores, ONG y defensores de los derechos para debatir sobre estos complejos desafíos. El informe pretende generar una voz regional unificada para alertar sobre las formas en que estas dinámicas de violencia profundizan las injusticias ambientales y climáticas. Está estructurado en torno a cuatro temas que se presentaron como las preocupaciones más importantes durante los debates que se dieron en el Grupo de Trabajo: la gobernanza; el extractivismo y los cambios en los usos del suelo; la justicia ambiental y climática, y la protección de la naturaleza y los territorios. Cada tema lleva un mensaje clave dirigido a un público objetivo específico, junto con recomendaciones generales sobre cómo abordar las cuestiones de interés.

5 <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/latin-america-wrestles-new-crime-wave>; <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/militarization-of-law-enforcement-evidence-from-latin-america/03EE3B407BA25D8D2762A7ED3871060E>

6 <https://www.americasquarterly.org/article/por-que-ya-no-son-los-70-para-las-fuerzas-armadas-en-america-latina/>

7 <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/latin-america-wrestles-new-crime-wave>

8 <https://www.amnesty.org/en/location/americas/report-americas/>; <https://www.wola.org/analysis/anti-democratic-trends-human-rights-abuses-covid-19-latin-america/>

Los temas debatidos están estrechamente relacionados con las perspectivas de los miembros del Grupo de Trabajo en materia de seguridad. Comprender la seguridad en su totalidad requiere una evaluación exhaustiva del trasfondo político y de las repercusiones de la seguridad para las diversas comunidades, especialmente en lo que respecta a las dinámicas de poder, los beneficiarios y el impacto perjudicial de las medidas de seguridad. Por lo tanto, es imperativo tener en cuenta como factores determinantes cruciales las experiencias vividas y la administración de medidas de seguridad tangibles tanto por parte de los individuos como de los grupos.

Para el Grupo de Trabajo Regional sobre cambio climático, ambiente, paz y seguridad, en lo sucesivo denominado Grupo de Trabajo Regional, la noción de seguridad tiene un matiz predominantemente negativo. Esta perspectiva ha sido moldeada en gran medida por una doctrina de seguridad militar que históricamente ha hecho hincapié en los enfoques centrados en el Estado dentro de la región. De acuerdo con esta doctrina, la seguridad se ha asociado principalmente con la acumulación de poder, con el Estado como punto central de referencia. En relación con esto, el Grupo de Trabajo destacó cómo, en América Latina, el cambio climático y las cuestiones ambientales se incorporan al discurso de seguridad como precursores de la declaración de estados de emergencia. Este enfoque perpetúa una cultura de secretismo y dificulta la rendición de cuentas, ampliando las consecuencias adversas de este paradigma de seguridad.

Además, el Grupo de Trabajo Regional ha observado que estos conceptos convencionales de seguridad, entre ellos los relacionados con el clima y el ambiente, tienden a emanar de un punto de vista eurocéntrico u occidentalizado. Estos enfoques suelen pasar por alto las sutilezas y exclusiones que generan en el contexto latinoamericano, y que afectan desproporcionadamente a los grupos marginados que defienden los derechos humanos y ambientales, que a menudo son percibidos como desafíos que hay que superar. En contraste con el paradigma tradicional de seguridad centrado en el Estado, el Grupo de Trabajo aboga por un vuelco hacia la priorización de la *justicia* climática y ambiental. Su argumento gira en torno a la idea de que esta perspectiva ofrece una comprensión más integral e interconectada de la intrincada relación entre naturaleza y cultura, haciendo hincapié en el imperativo que supone la coexistencia armoniosa entre todas las formas de vida. Este enfoque reconoce la intrincada relación entre el bienestar humano, la salud ecológica y la inclusión social, mientras señala que el modelo de desarrollo económico dominante en la región (el cual se abordará más adelante) es una causa fundamental de la injusticia ambiental. Hace énfasis en la agencia colectiva y comunitaria de los individuos y se opone firmemente a la mercantilización de la vida y del medio ambiente.

Las profundas injusticias climáticas y ambientales que se viven en América Latina exigen una mirada crítica sobre

los paradigmas del desarrollo económico. Actualmente, para lograr el crecimiento económico y el desarrollo numerosos gobiernos de la región adhieren a un modelo de desarrollo extractivista, fuertemente dependiente de la explotación de recursos no renovables. Aunque no hubo consenso sobre lo que debería sustituir a este modelo, el Grupo de Trabajo destacó los principios rectores fundamentales para un nuevo enfoque sobre el desarrollo económico.

En medio de todo esto, es imperativo proteger las necesidades y los derechos de las comunidades más perjudicadas por los modelos actuales, en particular las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Los modelos de desarrollo deben tener en cuenta las limitaciones de nuestro entorno natural y valorar los conocimientos tradicionales, reconociendo al mismo tiempo la diversidad de estilos de vida. Por lo tanto, es primordial reconocer y adoptar conceptos como la autonomía territorial y la autodeterminación de los pueblos. Estos deben aplicarse democráticamente para garantizar que la gestión de los recursos se haga en colaboración con las comunidades y respete su modo de vida.

Aunque dentro del Grupo hubo diversas opiniones respecto al papel del sector privado y el comercio internacional, prevaleció el acuerdo unánime sobre la necesidad de cuestionar la insostenible acumulación de riqueza. Esto supone exigir que las empresas, los gobiernos y los mercados asuman sus responsabilidades y transformar fundamentalmente, en lo que respecta al mundo natural, la relación entre las corporaciones y los gobiernos. En consonancia con esto, el modelo debería conferirle poder a los países del Sur Global para que refuercen su capacidad para tomar decisiones durante sus procesos de transición.

Al incorporar estos principios se fomentará un modelo de desarrollo más incluyente, equitativo y sostenible, que dé prioridad al cuidado del planeta y a la administración de los recursos, ofrezca oportunidades para el bienestar de los seres humanos, respete la riqueza de la diversidad cultural y salvaguarde el ambiente tanto para las generaciones actuales como para las futuras.

Referencias

Arjona, A. 2021. "The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda". *UNDP LAC Working Paper Series*. 12.

Castellanos, E., M. F. Lemos, L. Astigarraga, N. Chacón, N. Cuvi, C. Huggel, L. Miranda, M. Moncassim Vale, J. P. Ometto, P. L. Peri, J. C. Postigo, L. Ramajo, L. Roco y M. Rusticucci. 2022. "Centroamérica y Sudamérica". En H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.). *Cambio climático 2022: impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático* [IPCC,

Intergovernmental Panel on Climate Change]. Cambridge University Press. Cambridge, Reino Unido y Nueva York, págs. 1689-1816, doi:10.1017/9781009325844.014

Cepal. s. f. “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”. Disponible en <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2015. “Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

Global Witness. 2018. “¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017”. Global Witness.

-----, 2023. “Siempre en pie: personas defensoras de la tierra y el medioambiente al frente de la crisis climática”. Septiembre. <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/>

Igarape. Monitor de homicidios. <https://homicide.igarape.org.br/?l=es> (consultado el 19 de octubre de 2023).

McNeish, J. A. 2018. “Resource extraction and conflict in Latin America”. *Colombia Internacional*. 93: 3-16.

OCDE. 2017. “Debida diligencia en la cadena de suministros de oro colombiana: perspectivas generales”. <https://mne-guidelines.oecd.org/Colombia-gold-supply-chain-overview-ESP.pdf>

PNUD. 2021. *Informe regional de desarrollo humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América*

Latina y el Caribe. PNUD. Nueva York. Disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>

PNUMA. 2016. *Evaluaciones regionales del sexto informe sobre las perspectivas del medio ambiente mundial [GEO-6] para América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nairobi, Kenia.

Rettberg, A. 2020. “Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos”. *Revista de Estudios Sociales*, (73) págs. 2-17.

Acerca de las autoras

Caroline Delgado. Directora del Programa de Alimentos, Seguridad y Paz del Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI).

Farah Hegazi. Investigadora del Programa de Riesgos y Cambio Climático, SIPRI.

Anniek Barnhoorn. Asistente de investigación del Programa de Riesgos y Cambio Climático, SIPRI.

Fuente

Fragmentos de “Justicia ambiental y climática, y las dinámicas de violencia en América Latina. Perspectivas de un Grupo de Trabajo Regional sobre cambio climático, ambiente, paz y seguridad en América Latina”, pp. 5-9, publicado en febrero de 2024. *Análisis. Paz y Seguridad*. Fescol. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/20995.pdf>

5. HACIA EL FUTURO

Defensa de una seguridad humana para reequilibrar el gasto militar

Michael Brzoska / Wuyi Omitoogun / Elizabeth Sköns

No será fácil construir la voluntad política para adaptar el gasto militar global a la realidad del creciente alcance de las amenazas vitales no tradicionales. El ataque armado de Rusia contra Ucrania ha jugado a favor del razonamiento que defiende el gasto militar.

Cientos de millones de personas se enfrentan a riesgos “vitales” no tradicionales y a amenazas contra su seguridad: sus vidas, sus medios de subsistencia y su dignidad. La aceleración del cambio climático y la creciente pérdida de biodiversidad están acrecentando estos riesgos y amenazas vitales, y añadiendo una urgencia sin precedentes a la necesidad de invertir en la seguridad de las personas.

Si bien la comunidad internacional se ha comprometido, en principio, a mejorar la situación de las personas más afectadas, existe una gran brecha de financiación para abordar los riesgos de seguridad no tradicionales. La crisis de la covid-19 ha agudizado considerablemente los riesgos, empeorando tanto la situación de millones de personas como la de los presupuestos gubernamentales.

Mientras tanto, el gasto militar ha alcanzado niveles récord, superando los niveles alcanzados durante la Guerra Fría. El contraste de estas dos realidades hace más urgentes los llamamientos para reducir el gasto militar y reasignar ese dinero a la promoción de la seguridad humana. El fracaso de las iniciativas pasadas de reducción del gasto militar indica que la yuxtaposición de las necesidades de financiación no militar con el gasto militar no es suficiente para motivar a los gobiernos a actuar. Una de las principales razones por las que no se ha avanzado es el miedo – justificado o no – de los gobiernos a que la reducción del gasto militar reduzca su seguridad.

Se precisa una manera de entender la seguridad que abarque más que la seguridad de los estados y el orden estatal, un entendimiento más enfocado en la seguridad humana definida como la seguridad de las personas y las comunidades, incluyendo amenazas contra la vida, los medios de subsistencia y la dignidad, como lo son la pobreza extrema, el hambre persistente, los conflictos armados, la violencia política y criminal, además de futuras consecuencias fatales debidas al cambio climático y otros cambios en el medio ambiente.

El concepto de seguridad humana ha sido aceptado como guía de actuación por los gobiernos del mundo en las Na-

ciones Unidas. Sin embargo, existen grandes lagunas en la financiación disponible para hacer frente a las amenazas vitales para la seguridad humana. Este documento sostiene que tomar en serio la seguridad humana implica reevaluar el gasto militar, teniendo en cuenta las necesidades de seguridad humana, ya que todos los riesgos vitales y amenazas son amenazas a la seguridad, independientemente de su causa. Ahora bien, esta reevaluación (y cualquier reasignación de fondos de la seguridad militar a la seguridad humana) no tiene por qué conducir a una reducción de la seguridad en general.

No será fácil generar la voluntad política para adaptar el gasto militar global a la realidad del creciente alcance de las amenazas vitales no tradicionales. El ataque armado de Rusia contra Ucrania, que comenzó en febrero de 2022, ha jugado a favor del razonamiento que defiende el gasto militar.

Para facilitar el avance hacia el reequilibrio del gasto militar y el gasto en seguridad humana, podría ser útil poner en marcha un proceso gradual. Entre los campos de actividad prioritarios para liberar recursos mediante la reducción del gasto militar se encuentran (a) las negociaciones y los acuerdos de control de armas y desarme; (b) la reforma del sector de la seguridad para la prevención de conflictos, y (c) la responsabilidad financiera en el gasto militar y la adquisición de armas.

Se pueden dar pasos en estos campos sin perjudicar la seguridad de los estados y el orden estatal. Si tienen éxito, deberían conducir a un debate sobre otras formas de vincular la reducción de los gastos militares con la mejora de la condición humana en un Antropoceno cada vez más peligroso.

Conclusiones

Las amenazas y los riesgos para la seguridad humana no pueden afrontarse únicamente reasignando fondos del gasto militar. No obstante, el ahorro derivado de la reducción del gasto militar podría suponer una importante contribución a la creciente necesidad de hacer frente a desafíos como la pobreza extrema y el cambio climático. Ya se han hecho propuestas para acordar reducciones conjuntas de del gasto militar.

Nuestra propuesta es vincular directamente el objetivo de reducir el gasto militar con evaluaciones de seguridad más

amplias. El estándar de seguridad que se propone es el de la seguridad humana, por dos razones: la primera es la interconexión entre la seguridad militar y la seguridad humana. En el pasado, las iniciativas para reducir el gasto militar fracasaron a causa de la preocupación sobre una reducción de la seguridad estatal tradicional. Si bien esta preocupación debe tomarse en serio, está basada en un entendimiento tradicional de la seguridad que se enfoca exclusivamente en la protección del territorio y el orden estatal. Esta concepción resulta demasiado limitada en una época de crecientes riesgos y amenazas a las personas y sus ambientes. El estándar de la seguridad humana implica una reconsideración del gasto militar en vista de las exigencias de los riesgos y amenazas no militares.

En segundo lugar, al adoptar las resoluciones de las Naciones Unidas sobre seguridad humana y amenazas no militares a la vida y a los medios de vida, la comunidad internacional ha aceptado en principio la seguridad humana como objetivo. La obligación de mejorar esta seguridad recae esencialmente sobre los estados individuales, pero la comunidad internacional ha acordado compromisos conjuntos para apoyar a los estados en sus esfuerzos por promover las necesidades de esta perspectiva de seguridad. Sin embargo, no ha cumplido con estos compromisos en el pasado. Lo peor es que a medida que aumenta la necesidad de enfrentar los riesgos y las amenazas vitales, también lo hace la probabilidad de futuros incumplimientos aún más graves. Esto debe considerarse durante las tomas de decisiones sobre gasto militar en todos los países.

Nuestro trabajo no incluye a propósito sugerencias detalladas sobre el destino de los recursos ahorrados mediante la reducción del gasto militar, puesto que las carencias en seguridad humana son amplias y extensas. Por lo tanto, las mejores opciones para mejorar la seguridad humana dependen de las circunstancias.

Además, los datos disponibles sobre los que fundamentar propuestas concretas son escasos. Existe una carencia de datos sobre seguridad humana y estos son difíciles de desarrollar, pero debido al importante papel que desempeñan en el diseño de políticas y actividades para mejorar la seguridad humana, es necesario realizar esfuerzos para mejorar los datos y, de esta manera, contribuir al reequilibrio de los presupuestos dentro del espacio único de seguridad. Es decir, deben mejorarse los datos sobre seguridad humana.

También se requieren mejoras en los datos oficiales sobre gasto militar. El instrumento de informe de gastos militares de la ONU necesita ser actualizado. Otros instrumentos, por ejemplo, para la verificación de los datos nacionales, también serán importantes para fomentar la confianza en las reducciones del gasto militar negociadas internacionalmente.

Se proponen tres campos prioritarios para avanzar hacia reducciones del gasto militar y reasignaciones de medios financieros a las necesidades de seguridad humana: 1) las

negociaciones y los acuerdos de control de armas y desarme; 2) la reforma del sector de la seguridad para la prevención de conflictos; 3) la responsabilidad financiera en el gasto militar y la adquisición de armas. Por otra parte, podrían volverse más atractivos, al menos para ciertas fuerzas políticas, gracias a sus vínculos con mejoras en la seguridad humana.

La Nueva Agenda por la Paz, propuesta por el secretario general de la ONU en su informe de 2021, *Nuestra Agenda Común*, sería un buen foro para mantener conversaciones iniciales sobre la vinculación de medidas de limitación de armas y prevención de conflictos con reducciones en el gasto militar. Así mismo, los esfuerzos por promover los ODS 16 sobre conflicto y gobernanza, en especial los objetivos 16.1 (reducir todas las formas de violencia) y 16.5 (reducir la corrupción y el soborno) podrían vincularse con la reducción del gasto militar. Finalmente, las reducciones del gasto militar deberían establecerse como un objetivo explícito de las iniciativas de reforma del sector de la seguridad.

El objetivo de los campos de actividad prioritarios que se proponen en nuestro trabajo para comenzar a reequilibrar el gasto militar no es la exclusividad, sino la promoción de más debate. Es improbable que en un corto periodo de tiempo contribuyan de manera considerable a enfrentar la creciente necesidad de proporcionar seguridad humana en todo el mundo. Pero continuar por el camino actual de más incrementos y niveles récord de gasto militar no es una opción. Las propuestas tienen como objetivo romper con los patrones, idealmente promoviendo conversaciones sobre oportunidades de extensas reducciones del gasto militar en el futuro.

Acerca de los autores y la autora

Michael Brzoska (Alemania), es Senior Fellow Asociado de SIPRI.

Wuyi Omitoogun (Nigeria), es Senior Fellow Asociado de SIPRI. Desde 2006 ha trabajado con la Comisión de la Unión Africana, actualmente como asesor político senior de la Oficina de Enlace la Unión Africana en Sudán.

Elizabeth Sköns (Suecia), es Senior Fellow Asociada de SIPRI.

Fuente

Publicado en septiembre de 2022 en el *Newsletter* 10 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Este texto es un resumen del informe *The Human Security Case for Rebalancing Military Expenditure*, SIPRI, Estocolmo, 2022. Publicado con autorización. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/firma-invitada-defensa-de-una-seguridad-humana-para-reequilibrar-el-gasto-militar.html>

Los derechos humanos en Latinoamérica: retos ante una promesa incumplida

Guillermo Fernández- Maldonado C.

El grave deterioro de los derechos humanos debido a la violencia y a la desigualdad es un hecho evidente América Latina, Caribe y Centramérica. De las cincuenta ciudades más violentas del mundo cuarenta y cinco están en nuestro continente. Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la pobreza es la misma de hace una década (27,7%), el 1% de la población concentra el 33% de la riqueza y la protección social es insuficiente. La región destaca por el desarrollo normativo-institucional de derechos humanos, pero también por su incumplimiento. Esto explica que los Estados que aprueban tratados como el Acuerdo de Escazú –el primero en proteger a los defensores ambientales– son los mismos donde se cometen el 85% de los asesinatos de estos defensores en todo el mundo (Global Witness, 2024).

Tras décadas de gobiernos en democracia, la población siente frustradas sus expectativas, debido a la desigualdad y la desprotección ante la violencia, abusos y corrupción de actores no estatales y del Estado. La mitad no apoya la democracia y la mayoría desconfía de líderes políticos y empresariales (Corporación Latinobarómetro, 2024).

Los gobiernos de izquierda y derecha culpan de sus fallos a sus opositores o a factores externos, y desechan las críticas de derechos humanos. Existe una ofensiva contra las normas de derechos humanos, las instituciones para su protección y las personas que exigen su respeto. Quienes quieren acallar sus voces y evitar su accionar –porque menoscaban sus intereses políticos o económicos, legales e ilegales– llevan a cabo agresivas campañas y ataques al sistema institucional. Para lograr su descrédito afirman que se han “ideologizado” y que “favorecen a los criminales”. Los ataques los realizan actores con recursos y poder, aunque carezcan de legitimidad, como es el caso del gobierno y el parlamento peruanos, con solo el 4% y 3% de aprobación, respectivamente (Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2025).

La protesta social recibe una violenta e indiscriminada represión, que viola los estándares internacionales (Chile, Nicaragua, Perú y Venezuela). Defensores, líderes sociales y periodistas son desaparecidos o asesinados por grupos criminales, agentes estatales e incluso empresas (caso Berta Cáceres en Honduras).

Se plantea la falsa elección entre seguridad y respeto a los derechos humanos, como ilustra un presidente de la región al decir que: hay que priorizar la seguridad sobre los dog-

mas internacionales. Se presenta así a los derechos humanos como algo foráneo, utópico y un lujo en momentos de crisis.

Si derechos como el acceso a la salud, la educación, el trabajo digno, la seguridad o la justicia parecen privilegios –pues solo unos pocos los disfrutan– se debe a que sucesivos gobiernos han hecho que el Estado no haya cumplido con sus obligaciones. Estos derechos no son opcionales ni extranjeros, son mandatos constitucionales.

Institucionalidad débil

La impunidad hace imposible el derecho a la verdad y a la justicia. En muchos países de la región, nueve de cada diez homicidios queda sin esclarecimiento ni castigo por la incapacidad del Estado (no atribuible a su respeto a los derechos humanos). Si vemos el desempeño de instituciones similares de otras latitudes, por ejemplo Europa, es evidente que, pese a problemas y fallos, su alta capacidad y eficiencia para castigar el delito va de la mano con el respeto a los derechos humanos. Las causas estructurales en la región son conocidas: falta profesionalismo, de recursos humanos, técnicos y logísticos, de inteligencia civil, la amplia corrupción, entre otros aspectos. Ocuparse de estas causas requiere tiempo y recursos, que los gobiernos suelen dedicar a medidas populistas no sostenibles.

Las normas y mecanismos nacionales de derechos humanos pierden su eficacia ante estos incumplimientos del Estado. Los sistemas internacionales de protección –también acusados de ser ideologizados o socavar la soberanía– no pueden dar una atención adecuada por sus limitadas atribuciones y recursos.

En un contexto polarizado, se alimentan temores y se ofrece como solución la “mano dura”. El mal desempeño de los estados y la espiral de violencia criminal favorecen la aceptación de opciones autoritarias, a costa del Estado de derecho y los derechos humanos. Esto ocurre en momentos de gran incertidumbre en todo el globo en el marco de una crisis del multilateralismo y de los derechos humanos. Por ello la defensa de los derechos humanos –estándar mínimo de todo ser humano cuya garantía es el principal deber del Estado– es la defensa de la democracia y del estado de derecho.

Hoy el autoritarismo es el mayor peligro. La “mano dura” y la militarización de la seguridad multiplica la violencia y la impunidad, como muestra los más de cien mil desaparecidos

en México desde que el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) lo aplicó en 2006. Los autoritarismos tienen en común el militarizar la seguridad, criminalizar la protesta social, manipular la ley y los poderes del Estado para preservar el poder, perseguir opositores y críticos, así como limitar la libertad de expresión y de prensa.

Se requiere una institucionalidad estatal fuerte, profesional, independiente y con recursos, capaz de cerrar progresivamente la brecha de desigualdad y del goce de derechos. Diseñar una estrategia para ello es una tarea colectiva que debiera atender lo señalado por el fallecido exsecretario General de la ONU Kofi Annan: no tendremos desarrollo ni seguridad sin respeto a los derechos humanos. Para alcanzar este objetivo se precisa tener en cuenta una serie de factores:

- Se deben concentrar los esfuerzos de incidencia en quienes tienen poder de decisión sobre la situación, priorizando los problemas y presentándolos con propuestas de solución. El objetivo es convencer de que se adopten medidas de cambio viables y positivas. Existen metodologías e indicadores de derechos humanos disponibles.
- Las acciones de difusión y sensibilización deben ser sencillas, pedagógicas, basadas en hechos y experiencias cercanas y positivas, que prioricen a los más excluidos y que vinculen los derechos a sus necesidades y demandas.
- Es preciso usar propositivamente los informes/recomendaciones de mecanismos de protección para cada país. Promover su uso innovador, por ejemplo, con consultas confidenciales de gobiernos a relatores especiales sobre abordar una crisis.
- No limitar nuestra acción a la crítica y denuncia. Se requieren enfoques menos jurídicos y más multidisciplinarios para participar con capacidad técnica en espacios de planificación y política pública. Tomar contacto e identificar potenciales aliados en todos los sectores y organizaciones sociales, empresariales y políticas.

- Se deben crear o fortalecer redes locales, regionales, nacionales e internacionales para la promoción y protección. También promover en todos los niveles intercambios sobre experiencias positivas, desde el Estado y la sociedad, que facilite replicarlas.

Referencias

Corporación Latinobarómetro. 2024. *Informe 2024 La democracia resiliente*. https://inep.org/images/2024/TXT/Latinobarometro-Informe_2024.pdf

Global Witness. 2024. *Missing voices. The Violent Erasure of Land and Environmental Defenders*. Septiembre. <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/missing-voices/#killed>

Instituto de Estudios Peruanos (IEP). 2025. "Informe de opinión de marzo 2025". <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2025/03/IEP-Informe-de-opinion-marzo-2025-informe-completo.pdf>

Acerca del autor

Guillermo Fernández- Maldonado C. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con maestría en Administración Pública y doctorado en Derecho ante la Universidad de Alcalá de Henares, España. Con la ONU ha trabajado en países con misiones de paz o retos en materia de seguridad como Afganistán, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

Fuente

Publicado en junio de 2025 en el *Newsletter* 21 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/los-derechos-humanos-en-latinoamerica-retos-ante-una-promesa-incumplida.html>

Zona de Paz en América del Sur

Augusto Varas

Después de treinta años del conflicto ecuatoriano-peruano en la cuenca del río Cenepa y en el actual contexto estratégico mundial y latinoamericano, la propuesta regional Zona de Paz en América del Sur se ha vuelto a poner en la agenda política regional. Para una mejor comprensión de esta iniciativa es necesario distinguir entre la propuesta y la realidad regional.

Las propuestas

Esta iniciativa se remonta a la resolución 41/11, “Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur”, realizada en la 50ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1986. Desde ese año hasta la actualidad se han formulado cerca de una veintena de declaraciones y compromisos equivalentes (regionales y subregionales), por diversos entes multilaterales (latinoamericanos y subregionales) y gubernamentales de alto nivel (reuniones presidenciales y de cancilleres). De hecho, en 1999, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay acordaron declarar al Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz.

Los principales temas en torno a los cuales se han centrado estos acuerdos se refieren al no uso de armas de destrucción masiva, químicas y biológicas; la desnuclearización; la prohibición de bases militares extranjeras; el control de armas y desarme; el desarrollo de medidas de confianza mutua y cooperación regional para la paz; la ampliación y sistematización de la información que proveen los países de la región al Registro de Armas Convencionales de la ONU; y el establecimiento de una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar, con el objetivo de aumentar la transparencia y el fomento de la confianza.

Estas iniciativas también pusieron énfasis en el desarrollo de una cultura de paz. Así, la resolución de la OEA de 2003 instó a los Estados miembros a llevar a cabo seminarios, cursos y estudios sobre la creación y funcionamiento de zonas de paz y cooperación en la región, e intercambiar experiencias de estos eventos académicos. Específicamente, en julio de 2004, la Declaración de San Francisco de Quito sobre “Establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina” destacó la importancia del diagnóstico de la enseñanza de la historia andina y la propuesta para contar con mecanismos y procedimientos para transmitir una visión común a través de los textos de enseñanza en los niveles primario y secundario.

Al mismo tiempo existe un conjunto de tratados y convenciones regionales que constituyen factores habilitantes de regímenes de paz más amplios y profundos, tales como la Convención sobre armas biológicas y químicas, la Convención sobre las municiones en racimo, la Convención sobre la prohibición de minas antipersonales, el Tratado de no-proliferación de armas nucleares y el de Prohibición de los ensayos nucleares,

Uno de los avances regionales, no continuados, fueron los trabajos encargados a la Cepal sobre metodología de comparación de gastos militares entre Chile, Argentina y Perú. En 1998 se inició una metodología estandarizada común para la medición de gastos de defensa presentada a los gobiernos de Argentina y Chile. En 2001, otro estudio preparado por la Cepal en coordinación con el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, incluyó a Perú.

En diciembre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la III Reunión Ordinaria de la Unasur fueron más allá, recomendando fortalecer las acciones suramericanas en una variedad de áreas: política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias, operaciones de paz, así como formación y capacitación.

Identidad suramericana de defensa

Un año más tarde, en la Declaración de Santiago, 9-10 de marzo de 2009, de los ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, estas propuestas avanzaron sustancialmente acordando: construir una identidad suramericana de defensa que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; generar consensos para fortalecer la cooperación regional en defensa; crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa; realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa; y compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa

Asimismo, se propuso identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; establecer un mecanismo de consulta, infor-

mación y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz en la región, en conformidad con el Tratado de Unasur; planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz; elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias; e intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias.

La lista se completó con la elaboración de un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégica, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica; elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa; y proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa. La disolución – en la práctica– de la Unasur entre 2018-2019 suspendió el desarrollo de estas iniciativas.

Una expresión de esta nueva visión de las relaciones militares regionales fue la creación en 2005-2011, entre Argentina y Chile, de la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur para operaciones de paz

En el caso de Chile, la Zona de Paz fue tardíamente incorporada en la política de defensa del país. En el *Libro de la defensa, 2010*, y a partir de la identificación de objetivos del Consejo de Defensa de la Unasur, se mencionó como una de sus primeras prioridades el “Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial” (*Libro de la defensa, 2010*: 164). La versión 2017 del *Libro* vinculó directamente la política defensa nacional con la Zona de Paz como proyecto en construcción: “Chile ha orientado la actividad internacional de su Política de Defensa a trabajar en los sistemas de cooperación con el propósito de contribuir a la paz y seguridad global. Asimismo, se ha enfocado a fortalecer las instituciones de cooperación a nivel subregional, regional e interamericano para consolidar a América Latina como una zona de paz” (*Libro de la defensa, 2017*: 72).

La realidad

Una serie de acontecimientos han vuelto a poner la desnuclearización y el involucramiento regional en tensiones extrarregionales en primera línea, renovando la necesidad de reponer y actualizar el proyecto de Zona de Paz sudamericano.

Entre ellos se encuentran, la presencia militar y/o provisión de armamento de Rusia, Irán, Turquía y China; la instala-

ción de la base satelital china en Neuquén; la construcción del submarino nuclear en Brasil; la aprobación por el pleno del Congreso del Perú del acceso de militares estadounidenses en su territorio; y la intención del presidente Daniel Noboa del Ecuador –después de una década y media del retiro de la base de los Estados Unidos en Manta– de permitir instalaciones militares internacionales para combatir la creciente influencia de grupos criminales en la región.

En materia nuclear, si bien el Tratado de Tlatelolco permite ensayos nucleares “por mandato de terceros”, las declaraciones de Argentina y Brasil interpretando esta norma como autorización a la “asociación con terceros”, debería ser objeto de análisis considerando la actual presencia de potencias nucleares en la región.

Es necesaria materializar la voluntad largamente declarada y nunca realizada de constituir a América del Sur como Zona de Paz. Para ello hay que tener en consideración los desarrollos políticos-estratégicos mundiales y regionales, la reconfiguración geopolítica internacional y la situación política, económica y social de la región. Igualmente, la existencia de una sustantiva acumulación de mecanismos y acuerdos regionales de paz, el conjunto de propuestas de paz existentes al más alto nivel político, y las experiencias y metodologías apropiadas para el desarrollo de medidas de confianza mutua le dan viabilidad a esta iniciativa. El Informe del secretario general de las Naciones Unidas, “Nuestra agenda común” (2021) propone doce medidas para la paz global, las que deben ser igualmente consideradas.

Hoy más que nunca es necesario distinguir con claridad las intenciones de la realidad, dado que declarar a América Latina como zona de paz –ya que no han estallado conflictos interestatales en tres décadas– es solamente un objetivo estratégico. Falta, en cambio, priorizar las propuestas existentes, incluirlas en una formulación actualizada y poner en práctica, más allá de la retórica, los mecanismos multilaterales regionales que lo permitan efectivamente.

Acerca del autor

Augusto Varas. Doctor en Sociología por la Washington University (St. Louis). Co vicepresidente del Advisory Council del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, asesor del Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) y presidente del Directorio de la Fundación Equitas (Chile).

Fuente

Publicado en diciembre de 2024 en el *Newsletter* 19 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/zona-de-paz-en-america-del-sur.html>

Construyendo un orden internacional más democrático

Antonio Patriota

Boutros-Ghali, quien fuera secretario general de las Naciones Unidas y cuyo centenario se celebra este año, merece ser recordado por defender la noción de que los principios democráticos, además de ser valiosos en el ámbito nacional, también deben considerarse instrumentos fundamentales del sistema multilateral y del orden internacional. Esta noción puede encontrarse en tres documentos seminales que llevan su impronta, a saber, la Agenda para la paz de 1992, la Agenda para el desarrollo de 1994 y, por último, la Agenda para la democratización de 1996 (divulgada poco antes del final de su cargo). Ahora que la comunidad internacional se enfrenta a tensiones renacientes entre las grandes potencias y que los fundamentos de la seguridad colectiva consagrados en la Carta de las Naciones Unidas están siendo erosionados por impulsos unilaterales, no debe desaprovecharse la oportunidad que ofrece la Cumbre del Futuro, convocada por el actual secretario general António Guterres para septiembre de 2024, para forjar un nuevo, mejorado y más democrático orden internacional.

Derecho internacional y armas nucleares

Hay dos temas fundamentales que, en este contexto, deben tenerse en cuenta: la importancia del respeto universal por el derecho internacional; y la necesidad de mecanismos de toma de decisiones representativos e incluyentes, incluyendo aquellos relacionados con la promoción de la paz y la seguridad. Del mismo modo en que resulta inaceptable que los ciudadanos más influyentes de una sociedad democrática se sitúen a sí mismos en un plano que esté por encima de la ley, sería intrínsecamente injusto y antidemocrático admitir un sistema internacional en el que los más poderosos en el ámbito militar o económico le falten al respeto, a su antojo, a los compromisos internacionales. Por desgracia, las infracciones se han convertido en un fenómeno casi habitual, incluso por parte de quienes tienen responsabilidades especiales por su condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa, ampliamente condenada, no es un hecho aislado en este sentido.

La historia posterior a la Segunda Guerra Mundial ofrece numerosos ejemplos de incumplimiento a las disposiciones medulares de la Carta de las Naciones Unidas relacionadas con la inadmisibilidad del uso de la fuerza, salvo en legítima defensa o por autorización del Consejo de Seguridad.

Las últimas décadas ofrecen múltiples ejemplos de enfoques selectivos a la hora de defender la integridad territorial o rechazar intervenciones militares no autorizadas. Esto no hace sino aumentar la responsabilidad de quienes han demostrado ser coherentes en estos asuntos, quienes no deberían dudar en ejercer un papel de liderazgo en la promoción de un nuevo compromiso en favor de la adhesión no selectiva al derecho internacional como un paso necesario hacia la construcción de un mundo más pacífico.

Además, a medida que las alusiones al uso de armas de destrucción masiva se hacen ominosamente frecuentes, se hace necesaria una conciencia más aguda ante la amenaza que supone un comportamiento temerario que podría poner en peligro la supervivencia misma de la humanidad. Los países que disponen de tales armas están de acuerdo en que una guerra nuclear no se puede ganar¹. A pesar de esta constatación, la proliferación tanto horizontal como vertical sigue siendo un motivo de preocupación importante. No es de extrañar que ya haya entrado en vigor el Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares (TPAN). Esto refleja la posición de diversas naciones con respecto a este tema: un sector importante que no posee ni tiene la intención de desarrollar armas nucleares y que no puede simplemente desestimarse. También deben tenerse en cuenta otras iniciativas, como las propuestas en el informe de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre un Multilateralismo Eficaz (HLAB, por su sigla en inglés) (Junta Consultiva de Alto Nivel sobre un Multilateralismo Eficaz (HLAB), 2023). La propuesta de que la Cumbre del Futuro circunscriba el compromiso de que los Estados con armas nucleares “no sean los primeros en utilizarlas”, junto con procesos de verificación exhaustivos e independientes, reviste especial importancia.

La doble amenaza que suponen las armas de destrucción masiva y el incesante calentamiento global constituyen desafíos contemporáneos que nadie puede permitirse ignorar. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil no muestran el mismo nivel de compromiso ante ambos problemas. El pasado noviembre, tres mil ONG fueron acreditadas para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 27, por su sigla en inglés) en Sharm el-Sheikh. Si el mismo celo por combatir el calentamiento global se invirtiera en una movilización por la paz y contra el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, una

¹ Declaración conjunta de los dirigentes de cinco Estados con armas nucleares sobre la prevención de la guerra nuclear y la elusión de la carrera armamentística (2022).

alianza virtuosa podría aunar el ambientalismo y el pacifismo. Siempre es oportuno destacar que, en ambas dimensiones, lo que está en juego es el futuro de la civilización.

Gastos en defensa versus sostenibilidad ambiental

Por otra parte, a nivel de recursos financieros, es necesario un enfoque más equilibrado. Como declaró el entonces presidente electo Lula da Silva en su discurso en la COP 27 “gastamos billones de dólares en guerras que solo causan muerte y destrucción, mientras que 900 millones de personas en el mundo pasan hambre”². En efecto, los ensanchados presupuestos militares absorben proporciones cada vez mayores de los escasos recursos, mientras que los recursos financieros para promover un desarrollo con capacidad de respuesta al cambio climático siguen siendo alarmantemente insuficientes. El Informe 2023 de los “Líderes por la Paz”³, grupo presidido por el ex primer ministro francés Jean-Pierre Raffarin que reúne a exjefes de Estado, ministros de asuntos exteriores y otras personalidades de cuarenta países⁴, considera que “un conjunto de prioridades que privilegia el gasto en defensa y la preparación para la guerra sobre el compromiso con la sostenibilidad ambiental solo puede calificarse como irracional, o posiblemente irresponsable”. La mayoría de las naciones no deben ser rehenes de agendas que no salvaguardan el planeta ni contribuyen a la paz.

La Declaración adoptada por consenso en ocasión del aniversario número 75 de las Naciones Unidas estableció que el derecho internacional es un fundamento irrenunciable para un mundo más pacífico, próspero y justo, por lo que los Estados miembros se comprometieron a reforzar la gobernanza democrática y, con ella, el Estado de derecho. Sin embargo, cuando se trata de limitar el uso de la fuerza, las restricciones impuestas por el derecho internacional se perciben a veces como una imposición indeseable. La profesora Ngaire Woods declaró en la revista *Foreign Affairs* que “la claridad del derecho internacional ayudará incluso a los más poderosos a ver con más claridad” (Woods, 2022). En un mundo multipolar, sus palabras adquieren una resonancia especial.

Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU

Un compromiso con la democracia a nivel nacional debería traducirse en agendas políticas que favorezcan la democratización del sistema internacional. Esto subraya la necesidad de reformar los mecanismos de toma de decisiones, cuya composición no es suficientemente incluyente y no está en sintonía con las realidades geopolíticas actuales. Aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad ya se consideraba necesario en la década de 1990. La

frustración ante el comportamiento del Consejo en diversos casos, desde Irak hasta Ucrania, ha suscitado un apoyo generalizado a favor de un aumento en su composición y una reforma de sus métodos de trabajo. Sin embargo, la resistencia al cambio se ha arraigado profundamente en ciertos sectores, creando en muchas de las capitales la percepción de que se trata de un objetivo inalcanzable. ¿Puede la Cumbre del Futuro contribuir de alguna forma para que salgamos de este atolladero?

Los obstáculos a la expansión y la reforma no deberían ser insalvables. Tras la crisis financiera mundial de 2008, el G20 sustituyó a los G7 y G8 como principal foro de coordinación económica internacional sin mayor oposición, ya que quedó claro que la coordinación dentro de un grupo de gobiernos pequeño e insuficientemente representativo no garantizaba la tan necesaria mejora en materia de cooperación. Un momento disfuncional en la gobernanza económica mundial catalizó el cambio y la evolución.

No sería aconsejable esperar a que llegue un momento aún más disfuncional dentro del sistema de seguridad colectiva de la ONU para afrontar el reto de reformar el Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, no es necesario que concluya un proceso de reforma en toda regla para que la diplomacia imaginativa haga frente a la ineficacia y la parálisis. El ingenio diplomático puede ser una poderosa herramienta para superar los obstáculos. La negociación del Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares (TPAN) sirve de ejemplo sobre cómo la sociedad civil puede trabajar eficazmente con los gobiernos para lograr resultados importantes. La independencia intelectual de Boutros-Ghali y su compromiso con la democratización de las relaciones internacionales seguirán inspirando a quienes ven a las Naciones Unidas como un vector de avance para la civilización humana.

El respeto por parte de todos hacia el derecho internacional es una característica indispensable en la constitución de una nueva agenda para la paz y el desarrollo. Preservar los elementos esenciales del multilateralismo, promoviendo al mismo tiempo las reformas necesarias, es el camino que conduce a la promoción del desarrollo sostenible y la paz. La defensa de los principios democráticos dentro y fuera de nuestras fronteras debe ser nuestra utopía común.

Referencias

Junta Consultiva de Alto Nivel sobre un Multilateralismo Eficaz (HLAB) (2023). *A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future*. Universidad de las Naciones Unidas. Nueva York.

² g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml

³ leaderspourlapaix.org

⁴ El autor es ponente en este grupo desde 2022.

Woods, Ngaire. 2022. "What the Might Miss: the Blind Spots of Power". *Foreign Affairs*. Julio-agosto de 2022. www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2022-06-21/what-mighty-miss

Acerca del autor

Antonio Patriota. Diplomático y académico brasileño. Es Embajador de Brasil en el Reino Unido. Ha sido ministro de Asuntos Exteriores, secretario general de Asuntos Exteriores, embajador de Brasil en Estados Unidos, Italia y Egipto, y representante permanente de Brasil ante las Naciones Unidas.

Fuente

Publicado en septiembre de 2023 en el *Newsletter* 14 de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. Disponible en: <https://colombia.fes.de/detail/construyendo-un-orden-internacional-mas-democratico.html>

Las múltiples caras de la seguridad en América Latina

Selección de recursos del *Newsletter*
del Centro Regional sobre Paz y Seguridad

Desde hace más de una década, la seguridad en América Latina y el Caribe se ha convertido en una de las principales preocupaciones. Pese a las diferencias entre los estados, la inseguridad generada por el crimen local e internacional, sumada a la agitación deliberada de actores políticos que amplifican esa percepción, han situado este problema como prioritario, por encima del empleo, la desigualdad o el cambio climático. Esa percepción va unida a un creciente desprestigio de la democracia, pues se tiende a identificar que el aumento de la primera se debería a la debilidad y corrupción de la segunda. El ascenso de gobiernos autoritarios que privilegian respuestas punitivas e inmediatas, en vez de enfoques que aborden las causas estructurales del crimen, es una de las consecuencias del desprestigio de la democracia.

Esta recopilación recoge una buena parte de los artículos escritos por firmas invitadas para el *Newsletter* del Centro Regional sobre Paz y Seguridad, más una serie de textos o fragmentos publicados por la FES en otros informes. Los asuntos tratados incluyen la conceptualización de la seguridad, analizando diferentes interpretaciones académicas de la misma y preguntándose cómo se construiría una inclusiva y sostenible, artículos que sitúan la cuestión en el contexto internacional, marcado por el ascenso del movimiento MAGA en Estados Unidos, las guerras de Ucrania y Gaza y el debate sobre si el sistema internacional entró en una segunda Guerra Fría, y otros que analizan la evolución del militarismo y la remilitarización como una manera en que las fuerzas armadas siguen teniendo e incluso aumentando su poder, en muchos casos con apoyo ciudadano.

Varios trabajos analizan el crimen en sus aspectos locales y permiten entender sus estructuras y racionalidades, evitando generalizaciones. Cuatro textos se ocupan de la cuestión de la seguridad en relación con el género, los derechos humanos y el cambio climático. La última parte presenta textos que proponen ideas diferentes a las convencionalmente aceptadas en el contexto de un orden internacional que promueva y respete la democracia, el derecho internacional y las relaciones cooperativas entre los estados.

Encontrará más publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung en el siguiente enlace:

➤ www.fes.de