

PAZ Y SEGURIDAD

¿SEGURIDAD INCLUYENTE Y SOSTENIBLE? REFLEXIONES DEL PRIMER CONGRESO SOBRE EL TEMA

Enero 2020



En América Latina hay una militarización de la seguridad interna. La región necesita modificar sus conceptos y políticas públicas de seguridad, pasando de enfoques como el de *mano dura* a prácticas de seguridad más democráticas.



Por ello, la FES organizó el primer Congreso latinoamericano de seguridad incluyente y sostenible, que trató asuntos como la crisis de la gobernanza regional latinoamericana; los problemas de seguridad de las mujeres; la militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política; la dimensión de seguridad de la crisis de Venezuela; y el impacto del crimen organizado.

CONTENIDO

1	LA CRISIS DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y DE LAS DEMOCRACIAS, Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD GLOBAL Y REGIONAL	4
2	EL PRIMER CONGRESO LATINOAMERICANO DE SEGURIDAD INCLUYENTE Y SOSTENIBLE	6
A.	Saludo del Ministro de Asuntos Exteriores de España, José Borrell	6
2.1	América Latina y la nueva geopolítica global	7
2.2	La crisis de la gobernanza regional y la seguridad En América Latina y el Caribe	8
2.3	Mujeres, paz y seguridad en América Latina y el Caribe	10
2.4	Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política	12
2.5	La gobernanza de los flujos migratorios en la región	14
2.6	LAS LIMITACIONES DE LA PAZ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	16
2.7	La dimensión de seguridad en la construcción de una solución democrática a la crisis de Venezuela	18
2.8	CRIMEN ORGANIZADO Y ECONOMÍAS ILEGALES EN LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA	20

1

LA CRISIS DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y DE LAS DEMOCRACIAS, Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD GLOBAL Y REGIONAL¹



Marcos Robledo, coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Los países latinoamericanos enfrentan hoy nuevos desafíos políticos, de seguridad, inclusión y sostenibilidad, a consecuencia de la crisis de la democracia y el debilitamiento de sus instituciones que afecta a la región y al mundo.

El sistema internacional ha pasado de un orden unipolar a otro multipolar, pero la gobernanza de esa nueva etapa está abandonando el multilateralismo y reempla-

zándolo por conductas basadas ante todo en consideraciones de poder, lo que incrementa la inestabilidad global. La región está siendo disputada por Estados Unidos, Rusia y China, como no ocurría desde la guerra fría, a la vez que enfrenta una crisis migratoria sin precedentes (de Centroamérica hacia Estados Unidos y de Venezuela hacia Sudamérica), con graves consecuencias humanitarias. El crimen organizado, de alcance transnacional, ha alcanzado altos grados de influencia en la vida política de los países.

¹ La coordinación de este documento estuvo a cargo de Marcos Robledo, coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible.

La crisis de las democracias ha traído consigo una tendencia a securitizar las agendas domésticas y a militarizar

las respuestas frente a los asuntos de seguridad interna, incrementando la violencia, profundizando la exclusión de mujeres, indígenas y otros grupos vulnerables y criminalizando la protesta social. Estas medidas, en particular las de *mano dura* frente a los problemas de seguridad pública tienen consecuencias indeseadas como las vulneraciones a los derechos humanos y no solucionan las causas subyacentes de la inseguridad, la inestabilidad y los desafíos de la democracia. Sin embargo, las sociedades latinoamericanas parecen preferir esas medidas de *mano dura* y recurren a las fuerzas armadas para implementarlas.

Es necesario analizar y comprender de qué manera la crisis de las democracias está afectando la seguridad de los ciudadanos latinoamericanos, y además modificar los paradigmas, conceptos y políticas públicas de seguridad, pasando de enfoques como el de *mano dura*, hacia perspectivas y prácticas de seguridad con más control democrático, inclusivas y vinculadas al desarrollo. La seguridad debe ser un bien público, accesible a todos los y las ciudadanas en el disfrute efectivo de sus derechos, y tener un enfoque participativo en cuanto al control y veeduría del sector, al tiempo que fortalece el Estado de Derecho y las instituciones democráticas. Esto garantizaría mejores condiciones de paz y una mayor estabilidad dentro de los estados y en la región.

Con el propósito de contribuir a responder a esas necesidades, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) organizó el primer Congreso latinoamericano de seguridad incluyente y sostenible (Bogotá, 18 y 19 de octubre 2019), en el que participaron especialistas y personalidades políticas,

intelectuales, académicos y activistas de América Latina, Europa y Estados Unidos (ver la lista de panelistas y moderadores en el Anexo 1).

El Congreso hizo una primera reflexión sobre el impacto de la crisis del paradigma liberal y neoliberal en la gobernanza global y en la agenda de seguridad regional, abordando asuntos prioritarios, por su urgencia política o por constituir desafíos conceptuales.

Los temas abordados fueron la crisis del sistema internacional y la emergencia de la nueva geopolítica global; la crisis de la gobernanza regional latinoamericana; el impacto de la crisis en la agenda de mujer, paz y seguridad; la militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política; la crisis migratoria y de la gobernanza regional sobre dicho fenómeno; la dimensión de seguridad de la crisis de Venezuela; y el impacto del crimen organizado y las economías ilegales en América Latina. Un panel especial discutió sobre la vigencia de los conceptos de paz y seguridad.

El Congreso es parte de un proyecto más amplio, la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible, cuyo objetivo es promover, articular y fortalecer las reflexiones y prácticas políticas democráticas y progresistas ante la crisis de las democracias, con énfasis en la seguridad de América Latina. En particular, busca promover una revisión crítica de las perspectivas progresistas sobre seguridad, subrayando la necesidad de una renovación conceptual, y generar recomendaciones de política pública en seguridad desde el progresismo.

2

EL PRIMER CONGRESO LATINOAMERICANO DE SEGURIDAD INCLUYENTE Y SOSTENIBLE²



José Borrell, ministro de Asuntos Exteriores de España cuando se realizó el Congreso.

A. SALUDO DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA, JOSÉ BORRELL

El Congreso contó con un saludo de José Borrell, entonces ministro de Asuntos Exteriores de España y, desde diciembre de 2019, vicepresidente de la Comisión Europea y alto representante de Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

En su intervención, el ministro afirmó que la derecha ha utilizado la seguridad como uno de los rasgos distintivos

de sus capacidades y ofertas electorales. Especialmente en Europa, señaló, el “discurso que garantiza seguridad es electoralmente vendedor”. En ese contexto, señaló que, tomando en consideración los altos índices de violencia comparada de América Latina, “es relevante hablar de seguridad aquí, hacerlo desde una perspectiva de izquierdas, y también desde la perspectiva de los objetivos del desarrollo sostenible”.

Borrell valoró la asociación del debate sobre seguridad con los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de Naciones Unidas, subrayando la importancia del objetivo 16, “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. Señaló asimismo que las políticas de *mano dura*

² En el Anexo se encuentra el programa completo del Congreso.

no tienen resultados positivos y que la inseguridad tiene “raíces hundidas (...) en la desigualdad y en la falta de equidad de nuestros modelos de desarrollo”.

Abordó también el vínculo entre seguridad y emigración, señalando que en Europa existe una correlación muy clara entre ambos fenómenos, al ser interpretada la migración como una amenaza en el imaginario colectivo de muchos pueblos, lo que origina una búsqueda de seguridad asociada con el cierre de fronteras, con la idea de que “si nos aislamos más del resto del mundo estaremos más seguros”

El ministro concluyó su intervención valorando la realización del Congreso y subrayando la importancia de hacer reflexiones compartidas sobre seguridad entre actores europeos y latinoamericanos.

2.1 AMÉRICA LATINA Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA GLOBAL

La globalización entró en una etapa de crisis, que junto con la emergencia de liderazgos iliberales, ha abierto una nueva etapa de relacionamiento entre los estados que invisibiliza el rol de las instituciones multilaterales e intenta subordinar las lógicas regionales y los conflictos nacionales a la geopolítica global. La crisis se ha extendido asimismo a los regímenes de libre comercio, segmentando las cadenas de valor, y amenaza las instituciones mundiales y regionales de protección y promoción de los derechos humanos, así como al conjunto del sistema internacional de normas, remplazadas por prácticas basadas en lógicas de poder.

Esta es la crisis política internacional más importante desde la segunda guerra mundial, y sorprendió a la región latinoamericana y caribeña. Luego de liderar la construcción del orden internacional, el gobierno de Estados Unidos encabeza su destrucción, afectando el funcionamiento de instituciones como Naciones Unidas o la Organización Mundial de Comercio. La crisis ha debilitado el multilateralismo, así como el regionalismo latinoamericano. La globalización ha conducido a un declive gradual de la hegemonía de Estados Unidos, como resultado de una crisis profunda de ese país, de la erosión

de la legitimidad de su liderazgo y de la reconfiguración del poder internacional. El sistema internacional ingresó a una etapa en la que no existe potencia hegemónica, y en la que algunas potencias regionales pueden proyectarse globalmente y desarrollar políticas selectivas.

La búsqueda y la construcción de autonomía política respecto a las potencias dominantes en el sistema internacional ha sido un objetivo central de la mayoría de los estados de la región a lo largo de su historia. El nuevo escenario de la distribución de poder en la región está modificando dicha práctica por primera vez, observándose una crisis de la tradición regional, en la cual varios estados y élites promueven tanto la intervención militar de Estados Unidos como el apoyo de Rusia o de China.

¿Cómo evaluar la conducta de las potencias que intervienen en América Latina, y qué tipo de impactos están teniendo y tendrán sus políticas sobre la región? Estados Unidos y otras potencias están actuando mediante políticas selectivas y no continentales. En América Latina sus objetivos son revertir la migración; renegociar los acuerdos de libre comercio; reducir la actividad del crimen organizado transnacional; establecer alianzas con regímenes afines, como el de Brasil, e intentar el cambio de régimen en Cuba y Venezuela. Lo anterior contrasta con la capacidad de China para pensar estratégicamente y a largo plazo. En ese marco, se señaló que la disputa entre Estados Unidos, Rusia y China sobre Venezuela es paradigmática, pero no única, advirtiéndose que estados como India, Turquía o Irán también tienen políticas de largo plazo e influyen en la región. La crisis del liderazgo de Estados Unidos significará, paradójicamente, un incremento del valor relativo de la región para Washington, debido al aumento de la percepción sobre su importancia para la seguridad estadounidense, lo que coexiste con una mayor presencia china en la región, lo cual la sitúa como parte de la disputa entre ambas potencias.

Finalmente, ¿cómo evaluar la conducta de los estados latinoamericanos ante las dinámicas de las potencias globales en la actual coyuntura?; ¿cuáles son los dilemas y desafíos que enfrentan en una perspectiva de mediano y largo plazo?; y ¿es posible, y cómo, desarrollar autonomía regional relativa en el escenario global y continental?.

Algunas élites de la región intentan arrastrar a Estados Unidos hacia una política hegemónica ante crisis como la de Venezuela, a pesar de la falta de interés de la administración Trump (2017-) por una intervención militar y la importancia adquirida por China, Rusia o Irán en la región. De esa manera, se vive una ruptura en su posicionamiento ante las potencias.

Frente a ese nuevo escenario, América Latina no ha sido capaz de asumir una estrategia colectiva. El interés de China en la región se concentra en las materias primas, pero su modelo político, de capitalismo neoliberal de Estado sin democracia, será un asunto a tratar en el futuro. La región carece de una propuesta política, se observa una conducta reactiva y una tendencia a una alineación acrítica, carente de propuestas de reformas estructurales para superar la pobreza y la desigualdad, y para afrontar la crisis. El regionalismo latinoamericano ha carecido de perspectiva estratégica para reformar instituciones que, luego de fundadas, se abandonan.

Dada la relevancia actual del multilateralismo de sociedad civil, en un contexto de crisis democrática, la articulación entre los actores democráticos internacionales, estatales y de la sociedad civil y los movimientos sociales es muy importante para instalar agendas y alcanzar consensos sobre posiciones políticas que los estados no han sido capaces de construir.

2.2 LA CRISIS DE LA GOBERNANZA REGIONAL Y LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Luego de sucesivas olas, el regionalismo y la integración del continente están en una coyuntura marcada por el giro ideológico a la derecha, el proteccionismo, y la fragmentación subregional y la crisis de las instituciones de integración y concertación política. La crisis, sin embargo, aún no da paso a un nuevo tipo de regionalismo. Se exploraron los escenarios posibles en el regionalismo latinoamericano y el impacto de su crisis en las instituciones y prácticas de seguridad regional. Pese a acontecimientos como el proceso de paz en Colombia o las sentencias de la Corte Internacional de Justicia en las controversias entre Colombia y Nicaragua, Chile, Perú y Bolivia, que

indicaban una continuidad en la dinámica de la zona de paz regional, recientemente y luego de treinta años, durante los cuales se estableció una relación distinta entre Estados Unidos y la región, reapareció la narrativa de una intervención militar extranjera, esta vez en torno a la crisis de Venezuela. El sistema interamericano continúa su proceso de debilitamiento y la renuncia de un grupo importante de estados a la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) abre interrogantes sobre el futuro de la cooperación de defensa de América del Sur.

Luego del ciclo de optimismo, innovación institucional, construcción de nuevas plataformas y búsqueda de autonomía regional que se abrió con los gobiernos progresistas, se pasó a una etapa de crisis y fragmentación e incluso de desmantelamiento del regionalismo latinoamericano, y que plataformas regionales de concertación, como la Alianza del Pacífico, tienen ya un carácter distinto al que tuvieron en su origen, con dudas sobre la naturaleza del Grupo de Lima. Hay dudas incluso respecto al anclaje de algunos países en el Mercosur (Mercado Común del Sur), como es el caso de Brasil. Se proponen dos interpretaciones de la crisis: una estructural y de economía política, y una institucional.

Desde la perspectiva estructural, el fin de *superciclo* de los *commodities* y el retorno de la vulnerabilidad estructural que ha caracterizado a América Latina en términos de economía política cambió las prioridades, incluso en términos de sobrevivencia económica para algunos países, en particular para los que fueron importantes para ese ciclo de regionalismo.

La expansión regional basada en materias primas cambió las sociedades latinoamericanas, emergiendo clases medias más amplias, más exigentes y con mayores demandas, que al verse en situación de vulnerabilidad se tornan más exigentes y aceptan menos el mal gobierno, la falta de transparencia, la rendición de cuentas y la corrupción. Lo anterior se conecta con los procesos electorales: la región está en una situación de inestabilidad y fragmentación política en la que la tendencia electoral es el voto indignado por el cual se expulsa al que está en el poder y se busca cambio, más allá de clivajes ideológicos.

Esto crea un entorno en el que la repolitización de la política exterior es mucho más fácil y dentro de esa repo-

litización la integración regional se convierte en un asunto contestado y cuestionado por los nuevos liderazgos políticos, asunto que se discute en las campañas electorales y forma parte del discurso de los nuevos líderes. Esos procesos de contestación se dan también en otras regiones: en Europa es el euroescepticismo y el Brexit. En América Latina esa dinámica adquiere otras características, pero tiene elementos comunes y forma parte de una tendencia mucho más amplia, global, de contestación a los mecanismos multilaterales y regionales.

Los discursos políticos y sociales que cuestionan el regionalismo están atados al discurso dominante. Buena parte del cuestionamiento de los gobiernos liberal-conservadores a la integración regional y al regionalismo legado del periodo anterior (Unasur, Celac: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) ha sido discursivo, de naturaleza política. La motivación fundamentalmente doméstica de este ciclo de contestaciones está al servicio de discursos y lógicas de polarización política en cada país, ligadas además a los ciclos electorales. En algunos casos, la contestación es funcional a la oposición a las fuerzas progresistas, tildándolas de chavistas, con lo cual se las estigmatiza y paraliza. La crisis de Venezuela introduce un elemento distinto debido a que sus migrantes y refugiados desbordan las capacidades de los estados de la región, que debe responder a este problema interméstico, difícil de gestionar internamente, encontrándose además que no existen foros regionales en donde actuar. La fragmentación política los ha desarticulado y los procesos de concertación ad hoc que se adoptan, como el Grupo de Lima, no logran articular una actuación regional.

América Latina se está sincronizando así con un ciclo global y más amplio de contestación de los mecanismos multilaterales y regionales. La cuestión migratoria ha sido también clave en el caso de la Unión Europea. Por ello es necesario teorizar sobre los procesos de desintegración, dinámica dominante en esta etapa histórica en Europa, América Latina y el sistema internacional.

Desde una perspectiva institucional se indicó que ningún régimen de integración regional ha cumplido los objetivos formales de sus tratados. La integración regional se inspira en la Unión Europea, pero los estados de América

Latina han privilegiado la autonomía y la soberanía estatal, siendo necesario pensar en mecanismos e instrumentos nuevos, más cercanos a su realidad.

En esa lógica, el fracaso más claro, debido a su falta de normas en aspectos esenciales, se indicó, fue el Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos). La Unasur intentó generar un mecanismo de concertación y diálogo en el área de la defensa, mediante la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Entre los mecanismos internos de la Unasur fue el más dinámico, aunque las decisiones nunca modificaron políticas nacionales de defensa, a lo que se sumaba la debilidad institucional generalizada y el débil liderazgo de los ministerios de defensa. A las dificultades institucionales se añadió la existencia de proyectos políticos diferentes, destacando la tensión entre las políticas de seguridad cooperativas puestas en práctica y las colectivas promovidas por Venezuela, pero no adoptadas. La política de seguridad colectiva más importante fue la promoción de la denominada Otan Sudamericana (Otas), concebida en clave antimperialista.

Otras perspectivas señalan que al analizarlo desde los resultados el regionalismo latinoamericano en el ámbito de seguridad puede evaluarse de otro modo. A pesar de las limitaciones, la construcción de regímenes de seguridad en la región es positiva, y cuenta con varios tratados vigentes, aun si algunos son muy contestados: el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), el de Tlatelolco, que prohíbe las armas nucleares en América Latina y el Caribe; el de armas químicas y el Acuerdo de Mendoza, que prohíbe las armas químicas y las bacteriológicas; hay un régimen regional de transparencia; y la región resuelve pacíficamente los conflictos. Se trata de un conjunto de regímenes que han sobrevivido a los ciclos políticos electorales. También se valoró positivamente el acervo en materia de medidas de confianza mutua y de regímenes de seguridad y defensa, señalando que América Latina ha alcanzado objetivos que Europa está muy lejos de lograr. En materia de proliferación de armas de destrucción masiva, puede estar muy orgullosa.

También se pusieron de presente las dimensiones exitosas del regionalismo latinoamericano, desde el punto de

vista de la vigencia de los acuerdos internacionales, entendidos como normas que imperan sobre los estados. Se recordó que América Latina es una de las regiones que ha firmado más acuerdos de libre comercio, especialmente acuerdos regionales, instrumentos de derecho internacional que priman sobre los ordenamientos jurídicos internos y establecen un marco de actuación muy limitado en cuanto a las opciones de política económica, y que determinan muy claramente qué se puede hacer y qué no en materia de aranceles, de circulación de capitales, de protección a la inversión extranjera, etcétera. Son casos de integración real, en ocasiones sur-sur y muchos sur-norte.

Se indicó que las instituciones deben ser entendidas como espacios de socialización y aprendizaje conjunto para elaborar acuerdos mediante la comunicación, incluyendo el ámbito de la seguridad y defensa. Espacios institucionales como el Consejo de Defensa Sudamericano son importantes para una socialización que permite entender los intereses nacionales y las lógicas de seguridad y estratégicas con una mirada más amplia. En los años noventa ese proceso permitió dejar atrás las viejas concepciones de seguridad nacional de la guerra fría, transitando hacia perspectivas de seguridad cooperativa que partían de entender las necesidades de cooperación de otros y no solamente las propias. En esa etapa América Latina contribuyó significativamente a esa reflexión doctrinal con la doctrina de seguridad democrática regional.

2.3 MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Muchas veces el discurso patriarcal solo observa a las mujeres desde una perspectiva victimizante. La violencia de género tiene múltiples formas y se observa en todas las instituciones. Es una violencia hegemoníamente masculina: la mayoría de las cárceles están llenas de varones, jóvenes, pobres; la mayoría de los ofensores de todo tipo de delitos son varones; la mayoría de la violencia en la calle e institucional es ejercida por varones. Casi es un monopolio de la violencia, ante lo cual las mujeres deben reclamar un rol mucho más activo.

Las estrategias del uso de la fuerza, claramente masculinas y masculinizantes, han fracasado en el continente. Es necesario pensar en unas que contemplen no solo los delitos cometidos, sino todo el núcleo que existe alrededor de un delito, dado que en la región la criminalización afecta a las mujeres en grado sumo.

Al hablar de seguridad debe pensarse en si es para las mujeres o para los hombres. Las estrategias para unos y otras deben ser distintas. Se debe definir qué preocupa al respecto, por ejemplo, si los delitos comunes, los delitos contra la propiedad, los delitos sexuales o la letalidad. En Uruguay, por ejemplo, ha habido un aumento de la letalidad. En Argentina el movimiento feminista ha ocupado masivamente las calles. En 2015 trescientas mil mujeres se movilizaron para reclamarle al estado que hiciera algo contra la violencia feminicida. La demanda por la legalización del aborto ha permitido intervenir instituciones de seguridad profundamente autoritarias y machistas.

Históricamente, las estrategias de seguridad en la región se limitan a la persecución de la seguridad urbana, eventual, accidental, lo cual no soluciona el problema. Es necesario discutir sobre el crimen organizado, que no es fácil de enfrentar, menos con solo *policiamiento*.

Hay que contemplar los saberes de muchas mujeres, técnicas, investigadoras, políticas que participan en seguridad en América Latina y en todo el mundo, mujeres que no acceden a los espacios de discusión al respecto. Es necesario que quienes piensan en la persecución del delito empiecen a pensar también en todo el núcleo que existe alrededor del mismo, porque se sigue simplemente persiguiendo a la persona que lo comete, mientras que los equipos sociales tienen que hacerse cargo de restablecer el orden familiar.

Las demandas de los movimientos feministas en torno a la seguridad de las mujeres están calando fuerte en las instituciones policiales. Uno de los principales asuntos es su participación en las fuerzas policiales. La visión predominante en la cultura patriarcal es que el papel de la policía es arrestar a los delincuentes, una función masculina, mientras que las mujeres deben hacer el trabajo administrativo burocrático y no el operativo. En Brasil, el acceso de las mujeres a las policías se dio solo después

de la dictadura. Apenas 15% de quienes trabajan en seguridad pública (650.000) son mujeres, un promedio de 10% son policías femeninas. En muchos estados no son más de 5%. Se mantienen obstáculos formales e informales, como el “techo de cristal” que imposibilita su acceso a los rangos más altos. En Argentina, donde 30% de la policía son mujeres, en 2019 se creó la red de policías mujeres con perspectiva de género, en diecinueve de veinticuatro provincias.

Las que logran ser parte de las fuerzas policiales no cuentan con canales de denuncia. En muchos casos, además de la discriminación, hay falta de acceso a puestos u oportunidades, intimidación y acoso sexual. Ante las denuncias la víctima es transferida a otro departamento y el acosador casi nunca es castigado. El daño a la salud física y mental es devastador, pero se trata como un asunto de la vida privada, no como uno que debe ser resuelto con políticas institucionales. Por el contrario, las políticas institucionales protegen a los agresores y desprotegen a las víctimas. La solución institucional es violenta. En Argentina, más de 60% de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia dentro de la institución policial no denunció. El 67% de los agresores eran sus jefes.

En relación con el abuso y el acoso, todas las mujeres, incluso las que trabajan en instituciones de seguridad, son menos tolerantes. A pesar de que su participación sigue estando restringida a ciertas posiciones y funciones, la imagen de las tareas que la sociedad atribuye a la “naturaleza femenina” parece estar cambiando. De hecho, cada vez son más las mujeres policías rompiendo barreras, en tareas como conducir vehículos de transporte de prisioneros, consideradas antes masculinas.

Respecto a mujer y cárcel, con el avance del crimen organizado las mujeres están tomando otro rol en estas redes. Hay que dejar de hablar solo de mujer víctima y hablar de las que cometen un delito. Una novedad que plantea una reorganización de la familia y del trabajo. Históricamente confinadas a las tareas del hogar, a los cuidados y a labores no remuneradas o en absoluta informalidad y precariedad. Si las redes del crimen organizado están dentro de los territorios, dentro de los hogares, las mujeres van a resultar afectadas.

En el caso uruguayo, 37% de las privadas de libertad lo están por delitos de droga, asociadas al narcomenudeo o al microtráfico, que no genera grandes organizaciones delictivas, pero sí sostiene el día a día del comercio de estupefacientes. Esto es algo que se debería considerar a la hora de la persecución, en particular si una mujer privada de libertad es la cabeza de un hogar monoparental, dado que ahí empieza el colapso de la familia, un asunto sobre el que poco se discute en la política. En Uruguay hay más de quince mil niñas y niños que tienen madres o padres privados de libertad, creciendo con inmensas dificultades socioeconómicas y con una profunda desconfianza en las instituciones.

Cuando se analiza la política criminal es tan evidente la poca importancia que se da a las mujeres que delinquen, que sería clave promover que los partidos políticos comiencen a considerar la criminalidad perpetrada por mujeres como un asunto que, junto con la violencia de género, debe comenzar a entenderse como un problema de seguridad. Eso es clave para abordar efectivamente la seguridad de las mujeres.

Es importante transitar de la lógica de la seguridad a la del cuidado, por cuanto el concepto de seguridad sigue insistiendo en ideas represivas. El *cuidado* se entiende como una seguridad distinta, que incluye las cuestiones relacionadas con el bienestar.

La policía debe ser un organismo que cuida a la comunidad, previene la violencia, media los problemas de convivencia y conoce a las personas. Así cuidan las mujeres en la casa y eso es una forma de seguridad en la que no se ha pensado. Hacia allá debe tender una seguridad feminista. Si la seguridad es *cuidado* se debe pensar en la salud mental, el bienestar, las condiciones de vida, los derechos humanos, la libertad de expresión. El *cuidado* es un ejercicio que hace valorar la vida y a las personas. Pensar en una seguridad feminista es volver a pensar que seguridad es cuidar.

2.4 MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y EL REGRESO DE LOS MILITARES A LA POLÍTICA

En el contexto de la crisis de las democracias América Latina vive una nueva etapa de presencia de los militares en la vida política.

La remilitarización debe situarse en el contexto de una región en que la democracia es relativamente reciente. Muchos países jamás tuvieron un periodo tan largo de permanencia de las instituciones democráticas, que toman tiempo para echar raíces en la sociedad. Ante la crisis, el prestigio relativo de los militares tiene que ver sobre todo con el desprestigio de las otras instituciones, sobre todo de los parlamentos y los partidos políticos. Las crisis de los sistemas representativos se deben a la falta de respuesta de las instituciones democráticas a las demandas sociales, y la seguridad es una de esas demandas.

Ante la incapacidad de las instituciones tradicionales de ofrecer respuestas adecuadas, los militares emergen como una solución, por razones que se exponen más adelante. Esto pone en riesgo el proceso de consolidación de las frágiles instituciones democráticas que se han construido en la región.

La remilitarización de la región se refiere a diversos fenómenos: la llamada al ejército para asuntos de seguridad pública, incluso el control de la protesta social, y el combate directo al crimen, en general crimen organizado, apoyando a las policías o autónomamente; la subordinación de las fuerzas policiales al Ministerio de Defensa; el mantenimiento de una doctrina, estrategia y táctica eminentemente militares, que ve al delincuente como enemigo; el nombramiento de oficiales militares para tareas de seguridad pública, como secretarios o jefes de policía; y la incorporación de características militares por parte de las agencias de seguridad pública. Estas características no son nuevas, pero se están agudizando.

En el siglo veintiuno la militarización se desarrolla de modo diferente a como lo hacía en el veinte: son los gobiernos civiles, de derecha y de izquierda, los que llaman a los militares en momentos de crisis. En esta etapa la

intervención de los militares no tiene un perfil ideológico claro, como lo tenía en el siglo pasado. El proceso es progresivo y en muchos países de la región recibe apoyo social. No se hace contra la ciudadanía, sino apoyado por esta. La última intervención militar de 2018 en Río de Janeiro contó con el apoyo de 70% de la población. Todo en un marco de erosión progresiva de la diferencia entre seguridad nacional y seguridad pública, a raíz del 11 de septiembre y del auge del terrorismo como gran enemigo. La ciudadanía no sabe distinguir entre los roles de los ejércitos y los de la policía.

La transformación del papel de los ejércitos se fundamenta en varios componentes. El más simple invoca la percepción de falta de policías y la idea de que existe un exceso de militares que *no hacen nada*. La segunda narrativa habla de una emergencia de seguridad y de capacidades policiales superadas, por ejemplo, contra el narcotráfico. La existencia en varios países de criminalidad organizada con control territorial de áreas, pequeñas o grandes, favorece la lógica militar de su recuperación, inclusive en clave de soberanía nacional. A esto se suman las nociones de que los ejércitos son más confiables que las policías, menos corruptos, más honestos, que se preocupan por el bienestar de la nación, que son la reserva moral de la nación a la que se llama en momentos de emergencia. De acuerdo con las encuestas, en la mayor parte de la región la confianza de la población en la policía es muy inferior a la que manifiestan en el ejército.

La militarización provoca reformas legales para eliminar los límites a la intervención de los ejércitos, muchos establecidos tras el fin de las dictaduras militares o las guerras civiles. La ley de seguridad interior de México y la de garantías en Brasil, intentan validar una presencia que ya existía con una base jurídica que no había, e introducir doctrinas típicamente militares en el área de seguridad. Es el caso de Brasil, con la ley del abate, la cual permite que cuando se identifique a un criminal con un fusil, se le pueda disparar y matar directamente. Una doctrina militar que identifica un objetivo militar que debe ser destruido.

Las dinámicas anteriores tienen tres tipos de efectos. Primero, la presencia militar tiene una fuerte inercia y permanencia. La supuesta crisis que la originó nunca

desaparece y, por tanto, es preciso continuar. Así, la presencia militar debilita a la policía y llega un momento, como en México, en el que quienes querían a los militares en la calle pierden el control, terminando de legitimar su intervención. Segundo, la militarización disminuye la transparencia y el control social, porque las instituciones militares son más opacas. Muchas de ellas ni siquiera tienen la obligación legal de informar. Los ejércitos exigen menor control social sobre su actividad, ser juzgados por la justicia militar y garantías jurídicas para entrar en el área de seguridad pública, sin ser juzgados y controlados según los principios de la seguridad pública. En muchos países, como México y Venezuela, por ejemplo, cuando entran los ejércitos se cometen graves violaciones a los derechos humanos. Tercero, mientras que en las prácticas policiales la principal herramienta es la investigación, los militares priorizan el patrullaje y el enfrentamiento armado. Los ejércitos no están en condiciones de hacer investigación, sino que actúan directamente mediante la represión. Finalmente, se observa el aumento de los presupuestos militares, lo que introduce incentivos para conservar los nuevos roles a fin de no perder presupuesto.

De esta manera, los procesos de militarización en desarrollo en la región se están convirtiendo en dinámicas prácticamente irreversibles. Sin embargo, dichos procesos se han desarrollado en contextos y con trayectorias nacionales o subregionales diversas.

En México, desde 2006 se desarrolla un proceso de neomilitarización que incluye cambios legislativos para legalizar y hacer permanente la utilización de las fuerzas armadas en materia de seguridad. El último paso de ese proceso es la reforma constitucional adelantada por el actual presidente, Andrés Manuel López Obrador (2018-), habilitando la Guardia Nacional, a cargo del ejército y de la Armada, con un mandato muy amplio para la investigación, la persecución e incluso la puesta a disposición de presuntos delincuentes ante órganos jurisdiccionales en todos los delitos, en todos los estados, lo que ha sido interpretado como una subordinación de la autoridad civil en todos sus niveles a la autoridad militar.

La participación de los militares en materia de seguridad pública se ha presentado como inevitable, a pesar

de que ha producido un debilitamiento paulatino de la capacidad civil para hacer frente a fenómenos cada vez más complejos de inseguridad y violencia. La intervención de las fuerzas armadas ha desestabilizado las actividades criminales, aumentando la violencia y dificultando la pacificación de los territorios, su control efectivo, así como las políticas de seguridad basadas en la prevención, la reconstrucción del tejido social, etcétera.

La participación de las fuerzas armadas en violaciones graves a los derechos humanos, y tenerlos afuera en una cantidad de actividades cada vez mayor, con un marco jurídico que les da certeza y legitimidad, amplía de hecho el fuero militar y la capacidad de los militares de participar cada vez más de la discusión política.

En prácticamente todos los países de América Central los ejércitos participan activa y directamente en las tareas de seguridad pública. La Estrategia de seguridad para Centroamérica incorporó el rol de lucha contra el narcotráfico, se validaron las políticas de *mano dura*, mientras se reforzaron los mecanismos de colaboración regional, orientados a la prevención y relación con la comunidad, influidos sobre todo por la cooperación internacional. Uno de los resultados ha sido una institucionalización creciente de la remilitarización de la seguridad.

En Honduras se creó una policía militar. En Nicaragua, donde el ejército no participaba ni ha participado directamente en acciones de seguridad pública, la reforma del Código militar, y las tres leyes referidas a seguridad y defensa de 2010, como la reforma de la Constitución, terminaron por darle preeminencia al ejército incluso sobre otros poderes del estado, como el poder judicial. Entre 2010 y 2017 empezó a aparecer un nuevo protagonismo político y militar. Oficiales de alta graduación en condición de retiro comenzaron a participar en la política. En Guatemala un general retirado, Otto Pérez Molina (2012-2015), fue elegido presidente de la República y luego destituido.

La sociedad observa la emergencia de nuevos problemas de seguridad en zonas urbanas, como la emergencia de organizaciones criminales de *tercera generación*, demandas de seguridad que podrían transformarse en incentivos para una prolongación de la militarización, lo

que convive con la participación creciente de militares y policías retirados en campañas políticas.

Se reitera la urgencia de que las políticas sobre seguridad entiendan que uno de los motores de la militarización es la guerra contra las drogas, una guerra que no se puede ganar y genera corrupción y violencia, ante lo cual se debe persistir en priorizar de nuevo su descriminalización. Se planteó finalmente la necesidad de políticas que prioricen la inversión en la policía como requisito para evitar la militarización de la seguridad.

2.5 LA GOBERNANZA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN LA REGIÓN

Los perfiles migratorios de varios países latinoamericanos han sufrido profundas transformaciones. La más llamativa es el paso, en el curso de unos pocos años, de un perfil de emigración neta a uno de inmigración, incluyendo asilo y refugio. Los dos principales flujos responsables de esta transformación son de Venezuela y Centroamérica, con impacto en dos de los principales países receptores: Colombia y México.

Un perfil migratorio cambiante e intensificado es un gran reto para los países receptores y de tránsito, porque sus sistemas de recepción, aunque desarrollados legalmente, no están preparados ni dispuestos a absorber las solicitudes de tales cantidades de migrantes que entran a tal velocidad a Colombia y México. Por ello, sus respuestas a estos flujos han dependido de factores que incluyen sus tradiciones legales, vínculos históricos con los países de origen, los perfiles de los migrantes y, por supuesto, de la configuración geopolítica que les caracteriza.

Un interrogante importante es qué medida las respuestas colombiana y mexicana corresponden a la preocupante tendencia mundial de demonización de políticas migratorias que hasta hace poco tiempo se consideraban mejores prácticas de la gobernanza mundial³. Enfoques que

hasta hace poco resaltaban la relación entre migración y desarrollo, hoy están siendo criticados por constituir un *pull-factor*. Actualmente las políticas son la contención y la devolución, es decir, evitar a toda costa la emigración de personas que no encajen en un reducidísimo espectro de admisión por parte de los Estados receptores, y, de ocurrir la migración fuera de tal espectro, devolver inmediatamente a las personas a sus países de origen.

Las respuestas de Colombia y México se pueden situar en un contexto regional de cambio en las políticas migratorias. En la última década y media, varios de países de Latinoamérica, con Argentina, Ecuador y México a la cabeza, además de Brasil, hicieron reformas fundamentales a sus leyes de migración, asilo y refugio que pusieron a la región en la vanguardia mundial de normas migratorias de un espíritu progresista. Desde Latinoamérica irradiaron al mundo normas como la “no criminalización de la migración”⁴, y el reconocimiento de la movilidad humana como un derecho concomitante al derecho a no tener que migrar: no verse obligado a abandonar el país de origen por falta de oportunidades. Además, en varios países se abrieron caminos a la consecución de derechos por medio de la residencia y a la protección especial de mujeres, niñas, niños y adolescentes, e incluso a normas más ambiciosas como la consecución de derechos políticos para todas las personas migrantes.

No obstante, el cambio del péndulo político y la creciente migración intrarregional, sobre todo de Centroamérica, Haití y Venezuela, y extracontinental, sobre todo de África, mucho menor a la intrarregional pero más visible, han impactado las políticas migratorias desarrolladas en un contexto de gobiernos progresistas que enfrentaban muy baja inmigración. Las respuestas a esa presión pueden significar una “vuelta en U”, concordante con el observado “péndulo” en otros sectores de política pública hacia soluciones conservadoras y “securitistas”. En este

3 Destacándose dos: 1) los esquemas de migración circular coordinada entre países receptores y emisores para lograr “ganancias triples” (“*triple win*”) para ambos y para los migrantes; y 2) Las políticas para gestionar el transnacionalismo

migrante (la participación simultánea de los migrantes en más de una comunidad) de manera que genere beneficios para la sociedad receptora y para la emisora.

4 En pocas palabras, esta incluía reformas que permitían remediar las situaciones de irregularidad y que definían que en ningún caso la irregularidad podía equivaler a “ilegalidad” y mucho menos a un crimen, sino apenas a faltas administrativas.

caso el péndulo hacia hacer de la migración un asunto de seguridad ha tendido a criminalizar la irregular (visible hasta ahora, de forma limitada, en Argentina y Ecuador), pero también a destinar más recursos al control fronterizo que a otros rubros de la política migratoria, observable en México. Si se vincula migración con seguridad, es necesario preguntarnos para quién se postula la necesidad de seguridad: ¿para los migrantes, las sociedades receptoras o ambas?

El examen de la migración venezolana en Colombia, sobre todo de la debida al recrudecimiento de la crisis socioeconómica venezolana desde 2015, se caracteriza por una compleja situación de los flujos a Colombia que (convenientemente) han servido de válvula de escape para el gobierno de Maduro y están compuestos no solo por ciudadanos venezolanos, sino por colombianos que retornan. Como sucede con muchas de estas experiencias, los colombianos retornados muchas veces se enfrentan a un país con el cual tenían poco contacto y comparten los problemas de integración de los extranjeros. Un problema fundamental con la recepción de estos flujos en Colombia es que, a pesar de tener puertas abiertas hasta ahora, el Estado no tiene planes para la integración de los inmigrantes y retornados, concentrándose apenas en la recepción, quizá bajo la expectativa no realista de que, al terminar la crisis política y socioeconómica en Venezuela, estos se regresen. Las políticas migratorias no son políticas de Estado, sino que están muy politizadas en la dinámica interna en Colombia, según la cual los actores se posicionan respecto a las líneas divisorias del uribismo o antiuribismo, lo mismo que en Venezuela, donde hay desplazamientos internos y gran politización de la migración.

En el caso de la migración mexicana se observa un cambio histórico y estructural: México pasó de ser una nación territorial a convertirse en una "nación transterritorial" con treinta y seis millones de sus ciudadanos en Estados Unidos. Esto significa que, más allá de las interdependencias económicas, los dos países están entrelazados estructuralmente. Con este trasfondo, se entiende la severidad de la estrategia de Donald Trump con respecto a México: compuesta tanto de una dimensión simbólica (el muro) como de una dimensión de políticas públicas: el protocolo de protección a migrantes, que empuja a

México a asumirse como tercer país seguro en la práctica, aunque se rebele a asumirlo formalmente, y que impone arreglos similares a los países centroamericanos por medio de negociaciones bilaterales.

Hay un riesgo de que los migrantes se conviertan en chivos expiatorios de problemas que puedan surgir en Colombia, en un contexto de recepción generosa, pero que podría prolongarse. Colombia debe ponerse a la altura del reto que supone comprender al otro, un reto cultural profundo para un país que no se concebía como de inmigración, siendo necesario ampliar la base política de la gestión de la migración, especialmente por parte de las opciones de centro e izquierda; permitir que las ciudades demanden y desarrollen políticas de integración propias; y crear una institucionalidad que dé respuestas ágiles, flexibles y consensuadas. Se puede constatar el fracaso del proceso de Quito como herramienta para regular la migración venezolana con respuestas regionales y coordinadas, al condicionar sus soluciones a la salida de Maduro del poder. Colombia tiene, en ese contexto, una responsabilidad especial en la región porque en otros momentos los países vecinos, sobre todo Ecuador, admitieron a los desplazados por el conflicto.

Es importante procurar narrativas sobre migración y seguridad con marcos no securitistas, como son los marcos cosmopolita, desarrollista, humanitario o internacionalista. También es clave examinar la debilidad preocupante de los sistemas de asilo en la región, paralela a una tendencia mundial a su debilitamiento, y tener estadísticas y datos certeros para gestionar adecuadamente la migración.

El peligro de un enfoque de seguridad es que no tome en cuenta que la migración involucra a seres humanos, tanto en la sociedad receptora como a los migrantes. Un enfoque de derechos humanos permitiría observar asuntos de seguridad humana relacionados con el fenómeno. Del mismo modo, la paradoja de las medidas de control en la gestión de la política migratoria es la existencia de una frontera delgada entre los procesos de control migratorio que securitizan y los que protegen y habilitan políticas de seguridad humana. Por un lado, los controles efectivos y razonables benefician a todos, pues facilitan una migración ordenada y segura, con estatus

regulares que protegen a los migrantes e información que permite a las sociedades receptoras formular políticas de recepción e integración adecuada. Sin embargo, por el otro, los controles migratorios que obstaculizan la obtención de visados y permisos, que invierten recursos excesivos en dificultar la entrada de personas en situaciones de emergencia humanitaria o que se destinan a cazar migrantes, solo conducen a la irregularidad, aumentan la vulnerabilidad de migrantes y de las sociedades receptoras ante la acción criminal de actores no estatales que amenazan a unos y otros, y promueven la arbitrariedad y el abuso de las autoridades.

2.6 LAS LIMITACIONES DE LA PAZ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Interestatalmente la región tiene una tradición de resolución pacífica de conflictos en un contexto de paz negativa y, a partir del proceso de democratización desde mediados de los años ochenta, un proceso de proscripción de las armas de destrucción masiva y ha desarrollado un conjunto creciente de instrumentos de transparencia y prevención de conflictos. Como resultado, se habla de la emergencia de una zona de paz o de una comunidad de seguridad. Vale la pena preguntarse si esa es una evaluación compartida, y si el concepto de zona de paz es una narrativa conservadora o es una conquista progresista alcanzada durante la ventana de oportunidad que significó la etapa democrática ante el nacionalismo y el militarismo de los años ochenta.

¿Funcionan los marcos conceptuales existentes, señalándose la necesidad de nuevas perspectivas sobre *violencia y seguridad*? Las miradas convencionales, que han distinguido entre niveles de análisis global, regional y nacional, subrayan la existencia de una aparente paradoja entre los altos niveles de violencia doméstica y el alto nivel de estabilidad regional, paradoja que se resuelve conceptualizando la situación como la existencia de una zona de *paz negativa* o una *comunidad de inseguridad*. La literatura constructivista habla de comunidad de seguridad señalando que comparten continuidad territorial, problemas compartidos y una percepción común de

los estados acerca de su interdependencia en seguridad. Sin embargo, los estados experimentan un dilema de inseguridad como resultado de sus debilidades institucionales históricas, que la literatura poscolonial conceptualiza como *ansiedad poscolonial*, referida a la ansiedad de las élites por cumplir con los estándares normativos occidentales, a pesar de que el Estado latinoamericano nunca se desarrollará o llegará de una manera similar, parecida o comparable, cuestión que genera dinámicas que operan contra la comunidad en su sentido pleno.

En cuanto a las fuentes de la violencia en los distintos niveles, es útil asumirlas como la interacción compleja de factores ubicados en todos los niveles de análisis.

Se proponen respuestas a los problemas de violencia en la región como la militarización desde una aproximación feminista crítica. Se señalan los conceptos de género e interseccionalidad, haciendo presente cómo distintas fuentes de discriminación, de violencia y de poder —género, etnia, raza, clase social, otredad proveniente de la categoría de migrante— van todas de la mano. Se subraya la interconexión entre la esfera pública —global, regional, nacional— y la privada, identificando el militarismo como lo que está en el fondo de las respuestas estatales para confrontar la violencia y las amenazas a la seguridad, un conjunto de ideas acerca de cómo funciona la realidad en la sociedad. En línea con el militarismo, la militarización sería la absorción de este conjunto de ideas acerca de cómo obra la realidad en la sociedad, y su aplicación a los problemas identificados como amenaza, la securitización.

Desde una perspectiva feminista, securitizar es militarizar, y el militarismo y la militarización son nociones hegemónicas de la masculinidad. Cuando se militarizan las estrategias contra la inseguridad y la violencia se ahonda en las jerarquías de género de la fuerza pública y el Estado y se empoderan las masculinidades que consideran algo normal la *mano dura* y el uso de la violencia para proteger al Estado. La violencia lleva así al mito de la *protección*, que supone cierto tipo de protección masculinizada que asume la violencia como normal y necesaria. El reto es evidenciar la normalización del militarismo y la militarización en la sociedad. Independientemente de si se asume o no una perspectiva feminista, los procesos

deberían asumirse como resultado de construcciones sociales complejas.

Se plantea avanzar en conceptos alternativos a los de seguridad nacional, como por ejemplo el concepto de *seguridad democrática* desarrollado en Centroamérica durante el proceso de democratización, observándose dos limitaciones: que pese a poner el acento en la ciudadanía, mantuvo un carácter estado céntrico; y que termina securitizando la democracia.

Una definición minimalista de la paz es la ausencia de guerra, una forma muy específica de violencia colectiva con fines políticos y participación del Estado. Desde esa perspectiva, América Latina es una zona de paz. Se trata, sin embargo, de una concepción restrictiva de paz, que niega toda violencia que no sea guerra. Un concepto más amplio, como el de Johan Galtung, es el de paz negativa, o ausencia o reducción de la violencia física directa, incluyendo violencia interpersonal, sexual y de género. La paz va mucho más allá, debe incluir las causas estructurales, como la desigualdad o la exclusión, debe ser conceptualizada como un proceso.

La paz interestatal en América Latina debe asumirse cuidadosamente. La región ha experimentado pocas guerras estatales porque las fronteras no han desempeñado papeles importantes, más allá de situaciones en las cuales había recursos que disputar. Los estados latinoamericanos se formaron desde las capitales hacia las regiones, cuyo control se delegó a las élites locales. Chile fue la excepción, extendió su control territorial mediante la guerra hacia el norte, por el control del salitre, y hacia el sur, por el de las poblaciones indígenas, una trayectoria más europea que amplía su poder coercitivo interno y externo mediante guerras externas. La ausencia de guerras en América Latina es, según algunos, una de las causas de que haya estados con bajas capacidades para controlar la violencia interna. Así, de aceptarse la idea moderna de que la paz en la región es el resultado de la igualdad soberana de esos estados, entonces la fórmula para la paz interna sería el reconocimiento de la ciudadanía plena de todos, no solo la de las élites, también de las mujeres, los indígenas, todos los grupos. El problema central, y el gran desafío, es que por problemas de la participación, la ciudadanía y la inclusión, América

Latina no ha resuelto procesos que provocan muchos conflictos gestionados violentamente.

Con la finalización de las guerras y de la democratización se abrieron oportunidades, pero la transformación estructural se delegó al sistema político, muy autoritario hasta los años setenta, y luego democrático. La violencia se mantuvo y cambió de forma y se creó un círculo vicioso. Los gobiernos de la *marea rosa* fueron capaces de hacer cambios estructurales estables, tras lo cual emergieron discursos de securitización promovidos por actores políticos renuentes a los cambios, de derecha e izquierda. Esas políticas ponen en peligro y revierten los avances en Estado de derecho e instituciones democráticas, impidiendo a su vez los cambios estructurales. Ese ciclo debe superarse mediante desarrollo social, reducción de la violencia y cambios estructurales, simultánea y no secuencialmente.

Al examinar los problemas del mantenimiento de la paz en Centroamérica luego de terminadas las guerras civiles, se señalan, desde la economía política, dos factores en el origen de esas guerras: las causas estructurales de desigualdad; y la existencia de regímenes autoritarios que excluyeron actores de poder, como las clases medias, que finalmente dirigieron los grupos armados. Finalizadas las guerras, los actores negociaron la solución de los conflictos, aun cuando lo que surge y explica el éxito no es la solución de los problemas estructurales, que se han incrementado, sino la del problema del poder.

Es necesario tener cuidado con lo que se espera de los procesos de paz, dado que reflejan el poder en las negociaciones. En El Salvador y Guatemala incluían, con diferentes grados de ambición, la dimensión estructural en lo formal. En El Salvador, los acuerdos incluían lo que convenía a las partes, el acceso al poder de ambas como resultado de un empate militar. En Guatemala los acuerdos incluyeron todo, pero fueron hechos y firmados por actores débiles. La guerrilla estaba derrotada y el gobierno débil, por lo que no se han cumplido. En ambos casos, la dimensión estructural que originó los conflictos no se resolvió. De ese modo, el carácter irreversible de la paz en Centroamérica está siendo afectado por un retroceso democrático en el que la supuestamente erradicada violencia del Estado está regresando.

Para erradicar los problemas estructurales no basta con los que firman la paz. Es necesaria la concurrencia de las élites y los poderes fácticos, los que no están en la mesa, sino detrás, y despliegan narrativas que, una vez firmado el acuerdo, usan el poder de veto. Después de veinticinco años los avances democráticos son muy frágiles, al haber estado fundamentados en una correlación coyuntural de actores de la guerra que pactaron una salida democrática, aun cuando no creen en la democracia, sino que lo hicieron por conveniencia, necesidad o incluso por presiones internacionales, y no por convicción. En consecuencia, la apertura democrática genera expectativas sociales, plantea derechos, y es un gran avance, pero la democracia no tiene la capacidad de cumplir con esas expectativas. En esta etapa, Centroamérica está en escenarios democráticos de posguerra en los que, como no se tocó la dimensión estructural ni el ambiente en el que se desarrolla la violencia, se está ingresando en un peligroso proceso de retroceso democrático, de conflictividad y de violencia societal, estatal e institucional, supuestamente erradicada.

Desde esa perspectiva los procesos de paz pueden ser entendidos como ventanas de oportunidad para comenzar el proceso de cambio social que se debió haber hecho. Si eso ocurre son exitosos; si no, son un fracaso.

Con respecto a la importancia de la influencia internacional sobre la región y la paz, América Latina ha sido relativamente marginal en las disputas geopolíticas que originaron las principales guerras del siglo veinte. La etapa actual se caracteriza por el multipolarismo sin multilateralismo. El aislamiento de Estados Unidos es potencialmente muy riesgoso puesto que abre espacios para el posicionamiento de otras potencias, además de China, como Rusia, India e Irán. Se trata de tensiones geopolíticas en una situación parecida a la de comienzos del siglo pasado, en la que errores de interpretación y comunicación pueden llevar a conflictos regionales, en un contexto de expansión demográfica que introducirá durante este siglo, cuando la población llegará a once mil millones de personas, enormes presiones sobre los recursos naturales de América del Sur, así como incentivos para procesos de apropiación de la misma por parte de las grandes potencias que ya están en curso, en la medida que estados de la región las están invitando a

utilizarla como moneda de cambio. Un riesgo estructural para la paz.

Los problemas estructurales no se van a resolver a corto plazo ni de manera desequilibrada, sino mediante estrategias balanceadas como los Objetivos de desarrollo sostenible, organizadas en torno al principio de la solidaridad en sociedades sudamericanas cuyas economías no proveen herramientas a todos sus ciudadanos. Hasta hace una década la región había articulado una mirada convergente y de diálogo para mantenerse como una zona de paz y cooperación y, al mismo tiempo, capaz de proveer alimentos al mundo. Esa coordinación desapareció y si hace diez años era impensable una guerra entre países latinoamericanos, en meses recientes se han visto propuestas para una intervención en la crisis de Venezuela.

Es en ese marco que hay que problematizar las respuestas progresistas a los desafíos de la seguridad y la violencia, que pueden constituir limitaciones al fortalecimiento del Estado democrático. El desarrollo de una nueva conceptualización de la seguridad debe tener eso en cuenta.

2.7 LA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOLUCIÓN DEMOCRÁTICA A LA CRISIS DE VENEZUELA

Aspectos centrales sobre este tema son, primero, el debate sobre las iniciativas nacionales e internacionales para una solución democrática de la crisis venezolana, tomando en consideración las de actores gubernamentales y las de organizaciones de la sociedad civil desde la perspectiva de la diplomacia ciudadana. Y segundo, el examen de ideas y propuestas respecto a escenarios futuros de gobernabilidad democrática ante los retos de la seguridad que incluyen altos niveles de violencia y la presencia de múltiples actores, legales e ilegales, nacionales e internacionales.

Al respecto se pueden plantear tres ejes de reflexión. El primero fue la construcción de una futura gobernabilidad democrática, el desequilibrio institucional en el país,

un punto principal, y el deterioro de la confianza en la respuesta del Estado, como elemento que atenta contra la seguridad y la solución pacífica al conflicto actual. El desequilibrio institucional se reflejaba, en octubre de 2019, en dos presidencias, dos parlamentos (Asamblea Nacional y Asamblea Nacional Constituyente), dos Tribunales Supremos de Justicia (uno en Venezuela y otro en el exilio) y dos fiscales Generales: uno en Venezuela y otra en el exilio. Dicho paralelismo o “régimen híbrido” debe ser superado para solucionar la crisis, profundizada a partir de enero de 2019. En este marco es importante considerar el debilitamiento de la institucionalidad del Estado, el papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Fanb) y la presencia de actores irregulares.

El segundo eje tendría dos elementos: la violación de derechos humanos y la crisis migratoria. La primera, destacada en el Informe de la alta comisionada de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, se refiere a la vulneración de derechos en el marco de la crisis política, institucional y social del país, así como la vulnerabilidad de garantías fundamentales en áreas prioritarias como la salud, la alimentación y la educación. En relación con la crisis migratoria, es fundamental reflexionar acerca de su impacto sobre la seguridad integral de la región y su inclusión en las agendas de debate sobre una solución a la crisis del país y un retorno a la gobernabilidad democrática.

El tercer eje es la dinámica electoral y los posibles escenarios. Una transición hacia la democracia tiene como uno de sus puntos fundamentales, nacional e internacionalmente, elecciones transparentes que requieren de una negociación entre los diferentes actores. Uno de los mayores aprendizajes de los últimos quince años es que una salida electoral, por sí sola y así cuente con todas las garantías correspondientes, no garantiza la solución del conflicto y, por ende, una salida democrática integral. En los últimos lustros hubo varias elecciones que no resolvieron la crisis y, por el contrario, contribuyeron a agravar el conflicto.

En cuanto a los procesos de negociación, la asimetría tiene un papel muy importante, relacionado con cómo las coaliciones contendientes entienden la política, el equilibrio de fuerzas y el peso de los actores foráneos

en los procesos que buscan una negociación para una salida democrática, electoral y pacífica. En función de ello, se plantean mecanismos multilaterales oficiales y desde otra perspectiva los de la democracia ciudadana. En el primer caso se exponen los elementos fundamentales de la política de Uruguay en el marco del Grupo de Contacto de la Unión Europea, que privilegia una perspectiva centrada en la soberanía y resolución pacífica de los conflictos, sin injerencia de actores externos. La crisis venezolana debe resolverse dentro de su marco constitucional y electoral, en el marco de una negociación sudamericana, con énfasis en que la subregión ha sido declarada una zona de paz.

Al examinar las relaciones (tensiones) bilaterales con Colombia, un punto central de debate es el papel de la diplomacia ciudadana. En la actualidad las relaciones intergubernamentales están rotas y los pasos fronterizos formales prácticamente cerrados, mientras aumentan las repercusiones de problemas internos, la diplomacia amenazante, la acción de grupos ilegales y la afectación a la población más vulnerable.

En medio de crisis y contradicciones entre organizaciones regionales y en distintos países, la mayoría del Grupo de Lima no ha generado una posición regional en favor de una salida democrática a la crisis venezolana. En su última decisión rechazó el uso de la fuerza y, en lenguaje similar al de la resolución del Tiar (Tratado interamericano de asistencia recíproca), adoptó sanciones y medidas económicas-políticas contra el gobierno venezolano. Frente a estas tensiones gubernamentales se desarrolla una iniciativa en el marco de la diplomacia ciudadana. La Convergencia Ciudadana Colombia-Venezuela decidió fortalecer nexos sociales positivos en apoyo a la atención de la problemática del éxodo venezolano y a una negociación hacia una transición democrática que permita la reconstrucción de Venezuela y de su relación con Colombia. Es de subrayar que en el caso de la crisis venezolana existen múltiples iniciativas y actores que dificultan la búsqueda de una negociación efectiva para la transición hacia la democracia.

Las principales recomendaciones para superar la crisis son la necesidad de proponer mecanismos para reconstruir la confianza institucional y superar el paralelismo;

fortalecer la dimensión de los derechos humanos en la seguridad, con énfasis en la reconstrucción del pleno disfrute del derecho a la vida, la salud y la alimentación; y en contribuir al trabajo de organismos nacionales, regionales e internacionales para estabilizar la migración venezolana. Las recomendaciones incluyen la promoción en 2020 de políticas de apoyo para procesos electorales justos, transparentes y libres tanto a organismos multilaterales como a organizaciones de la sociedad civil, en el marco de la diplomacia ciudadana; el análisis de los mecanismos alternativos de diálogo y negociación, con énfasis en la evaluación del Mecanismo de Oslo; y la necesidad de identificar los desafíos, amenazas y recomendaciones para una nueva negociación y una solución democrática.

En el ámbito de la seguridad, es necesario recuperar el tejido social, la existencia de múltiples actores armados, la importancia de la cultura política y de la diplomacia ciudadana. La reconstrucción de la institucionalidad democrática debe considerar el papel de las fuerzas armadas, económico, político y de seguridad nacional, así como la reformulación y reforma de otros actores del sector seguridad: policías, organismos de inteligencia y poder judicial, como la justicia transicional.

Finalmente, hay que reflexionar sobre posibles escenarios a corto plazo (estancamiento, adelantos o hasta posibles retrocesos hacia situaciones de mayor autoritarismo, represión y violencia) y sus impactos sobre la seguridad ciudadana y regional.

2.8 CRIMEN ORGANIZADO Y ECONOMÍAS ILEGALES EN LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

El crimen organizado en el contexto latinoamericano es un fenómeno amplio, que incluye una gran diversidad de actividades ilícitas, junto con actividades y prácticas legales asociadas a estos mercados. A pesar de su importancia, la arista política del fenómeno aun no ha sido suficientemente explorada. Sin embargo existe ya una serie de aprendizajes en cuanto a iniciativas y políticas públicas para limitar el rol de las empresas (legales) en la

política, que pueden ser adaptados y aplicados también en escenarios de crimen organizado.

Enfrentar el poder del crimen organizado y sus economías ilegales es un desafío de alta complejidad y cada vez más relevante para la región, siendo pocas las medidas efectivas posibles de evaluar.

Es más difícil enfrentar al crimen organizado que combatir resistencias o insurgencias, entre otras porque al crimen organizado en general no le beneficia el caos; para desarrollar sus actividades de manera más efectiva y con menos interferencias necesita condiciones de paz relativa. El escenario más beneficioso es uno donde no haya mucha violencia, y los incentivos para usarla puedan dejarse como último recurso.

Se analizaron los incentivos existentes en los mercados ilegales y sus implicaciones sobre la actividad política y las estructuras de poder. En el caso de Centroamérica se subrayó la importancia de las dimensiones locales de las economías ilegales que interactúan con prácticas como la violencia y el contrabando, relacionadas con el rol del Estado y sus niveles de participación y presencia en ciertos territorios. Una relación social que en muchos casos convive con la violencia.

El vínculo entre el crimen organizado y el poder es muy claro en América Latina, por ejemplo con la penetración de dineros ilícitos en las campañas políticas. Esta práctica ha sido perseguida, con resultados diversos en los países de la región. Al analizar los factores que disparan el funcionamiento y el crecimiento de las actividades ilegales, se señala la desigualdad como uno de los más significativos. Es en este análisis que nacen las reflexiones sobre la relación entre dinero y política, teniendo en cuenta los orígenes legales o ilegales de este.

La corrupción es un problema grave en la región y una preocupación de los ciudadanos, aun si la línea entre *buenos* y *malos* es bastante difusa y los vínculos entre ambos bastante amplios y profundos. Sobresale, como se señaló, el financiamiento opaco de las campañas políticas y los indicios de participación de organizaciones criminales en ellas. Se destacan además las limitaciones en torno a los sistemas de justicia frente a estos fenómenos.

En todo caso, parece claro que la región presenta avances en el combate frente a estos problemas. Si bien no son los óptimos, muestran un camino. Esas buenas prácticas, la mayoría en la persecución de la relación entre dinero y política, como en el caso de Odebrecht, dan luces respecto a estrategias que podrían adaptarse en otros frentes. Urge afrontar prácticas de ilegalidad que se han convertido incluso en prácticas culturales, aun cuando no por ello deben ser aceptadas y normalizadas.

Es necesario abordar también los comportamientos que facilitan la corrupción y revisar los canales para la rela-

ción entre dinero de fuentes de comercio legal y política, que pueden incentivar que se abra la puerta al financiamiento ilegal, la cooptación de actores políticos e incluso la extorsión. Mientras no haya avances en la regulación de esa relación, la esperanza de regular la relación entre mercados ilegales, crimen organizado y política es bastante baja. El principal foco para tratar esta relación es la regulación financiera, profundizando la fiscalización al dinero. Hay muy poco conocimiento en estas áreas, y las políticas públicas deben tener como objetivo agilizar los procesos judiciales con penas acordes y aplicables.



Participantes en el primer Congreso latinoamericano de seguridad incluyente y sostenible.

ANEXO

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

CONGRESO DE SEGURIDAD INCLUYENTE Y SOSTENIBLE
enfrentando desafíos y pensando soluciones

PROGRAMA
OCTUBRE 18 Y 19 DE 2019

CONGRESO DE SEGURIDAD

INCLUYENTE Y SOSTENIBLE

ANALIZANDO LOS DESAFÍOS
Y PENSANDO SOLUCIONES

La paz y la seguridad están amenazadas en muchas partes de América Latina y el Caribe, lo cual plantea serios desafíos a la democracia. La violencia y la inseguridad definen la vida cotidiana de muchos ciudadanos, especialmente los pobres, marginalizados y mujeres. En algunos países organizaciones criminales controlan ciertas áreas urbanas, así como regiones rurales alejadas. Las altas tasas de criminalidad, sumadas a la debilidad histórica de las instituciones, ponen en riesgo la seguridad humana y debilitan aún más la democracia y el Estado de Derecho.

Al mismo tiempo, los países latinoamericanos enfrentan nuevos desafíos de seguridad. Algunos de estos se relacionan con los cambios geopolíticos ocurridos en el ámbito internacional al tiempo que las instituciones multilaterales de gobernanza se debilitan y corren el

riesgo de ser dejadas de lado. En América Latina, varios de los gobiernos elegidos en años recientes han mostrado una tendencia a securitizar y militarizar sus respuestas frente a los asuntos de seguridad interna, relaciones internacionales e incluso su postura regional en la geopolítica global. Estas medidas, en particular las relacionadas con los problemas de seguridad pública, pueden parecer exitosas en la reducción de las tasas de homicidio, pero fracasan en atender las causas subyacentes de la inseguridad, la inestabilidad y los desafíos de la democracia.

El continente necesita debates para modificar sus paradigmas, conceptos y políticas de seguridad, y pasar de la mano dura a un concepto de seguridad más democrático, inclusivo y más ligado al desarrollo, ampliando el concepto usado por el Secretario General de Naciones

Unidas, Antonio Guterres, de paz sostenible. La seguridad debería incluir a todos los ciudadanos y ciudadanas en el disfrute efectivo de sus derechos humanos como grupos y como individuos, y preservar un enfoque participativo en cuanto al control y veeduría del sector de seguridad, al tiempo que fortalece el Estado de derecho y las instituciones democráticas.

Esto garantizaría mejores condiciones de paz y una mayor estabilidad dentro de los estados y en la región, ayudaría a evitar conflictos regionales, y animaría a los países a colaborar en enfoques multilaterales a las causas subyacentes de la inestabilidad actual en América Latina y el Caribe. Esperamos que este congreso sea el inicio de una serie de eventos similares cuyo propósito es establecer las bases para promover redes que

desarrollen de manera permanente ideas sobre seguridad incluyente y sostenible. El congreso espera ser también un espacio de reflexión que conectará a América Latina con los desarrollos políticos en otros países y regiones.

DÍA 1

8:30 /
9:00

INSCRIPCIONES *Pasillo DORADO BALL ROOM 2
(Piso 2)*

9:00 /
10:00

SALUDO DE BIENVENIDA

Lugar: DORADO BALL ROOM 2 (Piso 2)

Kristina Birke Daniels, Representante de la FES en Colombia

PANEL INAUGURAL

SEGURIDAD INCLUYENTE Y SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

Moderadora: Kristina Birke Daniels, Representante de la FES en Colombia

Panelistas: Ariel Bergamino, Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay

Carmen Muñoz, Ex Vice Ministra de Gobernación y Policía de Costa Rica

Marcos Robledo, Ex Subsecretario de Defensa de Chile, Coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible

10:00 /
10:30

CAFÉ *Pasillo DORADO BALL ROOM 2
(Piso 2)*

10:30 /
12:30

PANEL 1

AMÉRICA LATINA Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA GLOBAL

Lugar: DORADO BALL ROOM 2 (Piso 2)

Moderador: Marcos Robledo (Chile)

Panelistas:

Juan Gabriel Valdés (Chile)

Rebecca Chávez (Estados Unidos)

Sandra Borda (Colombia)

Mariano Aguirre (Argentina/España)

VIERNES 18 DE OCTUBRE

12:30 / 14:00	ALMUERZO <i>Restaurante Capitalino (Piso 1, Mezzanine)</i>	
14:00 / 16:00	PANEL 2 LA CRISIS DE LA GOBERNANZA REGIONAL Y LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA <i>Lugar: DORADO BALL ROOM 2 (Piso 2)</i> <i>Moderadora: Arlene Tickner (Colombia)</i> <i>Panelistas:</i> <i>José Antonio Sanahuja (España)</i> <i>Alejandro Chanona (México)</i> <i>Pablo Celi (Ecuador)</i> <i>Rut Diamint (Argentina)</i>	PANEL 3 MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD <i>Lugar: SALÓN TOLIMA (Piso 2)</i> <i>Moderadora: Lucia Dammert (Chile)</i> <i>Panelistas:</i> <i>Ana Gúezmes (México)</i> <i>Stephanie Morin (Brasil)</i> <i>Denisse Legrand (Uruguay)</i> <i>Sidonie Porterie (Argentina)</i> <i>Catalina Ruiz Navarro (Colombia)</i>
16:00 / 16:30	CAFÉ <i>Pasillo DORADO BALL ROOM 2 (Piso 2)</i>	
16:00 / 18:30	PANEL 4 MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y EL REGRESO DE LOS MILITARES A LA POLÍTICA <i>Lugar: DORADO BALL ROOM 2 (Piso 2)</i> <i>Moderador: Wolf Grabendorff, FES Ecuador</i> <i>Panelistas:</i> <i>Ignacio Cano (España)</i> <i>Elvira Cuadra (Nicaragua)</i> <i>Lisa Sánchez (México)</i> <i>Antonio Ramalho (Brasil)</i> <i>Ariel Ávila (Colombia)</i>	

DÍA 2

8:30 /
10:30

PANEL 5

LA GOBERNANZA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN LA REGIÓN

*Lugar: DORADO BALL ROOM 2
(Piso 2)*

Moderadora: Luicy Pedroza (México)

Panelistas:

Tonatiuh Guillén López (México)

Ronal Rodríguez (Colombia)

Jose Luis López (Venezuela)

10:30 /
11:00

CAFÉ *Pasillo DORADO BALL ROOM 2
(Piso 2)*

11:00 /
13:00

PANEL 6

LAS LIMITACIONES DE LA PAZ EN AMÉRICA LATINA

*Lugar: SALÓN TOLIMA
(Piso 2)*

*Moderador: Marcos
Robledo (FES)*

Panelistas:

*Arlene Tickner
(Colombia)*

*Sabine Kurtenbach
(Alemania)*

*Alex Segovia (El
Salvador)*

Antonio Ramalho (Brasil)

PANEL 7

LA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOLUCIÓN DEMOCRÁTICA A LA CRISIS DE VENEZUELA

*Lugar: DORADO BALL ROOM
2*

(Piso 2)

*Moderadora: Francine
Jacome (Venezuela)*

Panelistas:

*Negal Morales
(Venezuela)*

*VM Ariel Bergamino
(Uruguay)*

*Socorro Ramírez
(Colombia)*

*Francisco Alfaro
(Venezuela)*

SÁBADO 19 DE OCTUBRE

13:00 /
14:00

ALMUERZO *Restaurante Capitalino
(Piso 1, Mezzanine)*

14:00 /
16:00

PANEL 8
CRIMEN ORGANIZADO Y ECONOMÍAS ILEGALES EN LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Lugar: DORADO BALL ROOM 2

(Piso 2)

Moderador: Eduardo Vergara (Chile)

Panelistas:

Percy Medina (Perú)

Lucía Dammert (Chile)

Adam Isacson (Estados Unidos)

Alex Segovia (El Salvador)

Juan Carlos Garzón (Colombia)

16:00 /
16:30

CAFÉ *Pasillo DORADO BALL ROOM 2
(Piso 2)*

16:00 /
17:00

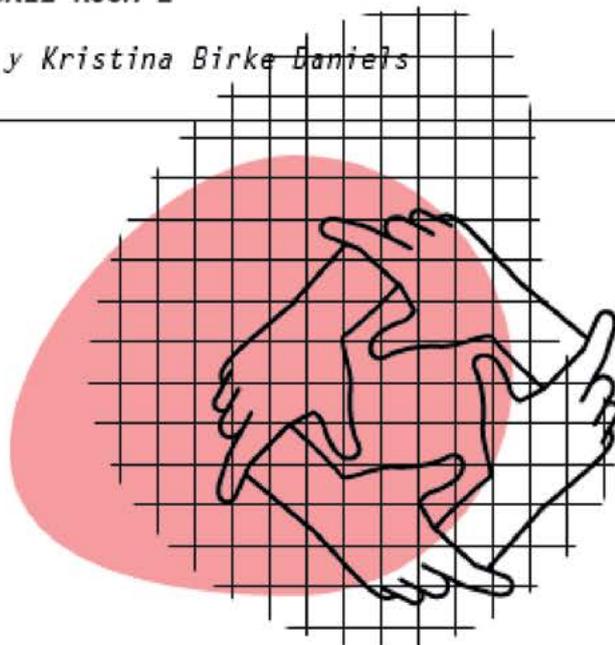
PALABRAS DE CIERRE

Lugar: DORADO BALL ROOM 2

(Piso 2)

Marcos Robledo y Kristina Birke Daniels

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



ACERCA DEL RELATOR

Marcos Robledo. Coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Periodista y politólogo, Master of Arts in National Security Affairs por la Naval Postgraduate School, California (Estados Unidos). Profesor de la Universidad de Chile y coordinador del Programa Internacional del Instituto Igualdad del Partido Socialista de Chile.

PIE DE IMPRENTA

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

Responsable

Kristina Birke Daniels

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

Catalina Niño

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

Bogotá, febrero de 2020

SOBRE ESTE PROYECTO

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

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

Para más información, consulte

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

¿SEGURIDAD INCLUYENTE Y SOSTENIBLE? REFLEXIONES DEL PRIMER CONGRESO SOBRE EL TEMA



Los países latinoamericanos enfrentan hoy nuevos desafíos políticos, de seguridad, inclusión y sostenibilidad, a consecuencia de la crisis global de la democracia. La región está siendo disputada por Estados Unidos, Rusia y China, y enfrenta una crisis migratoria sin precedentes con graves consecuencias humanitarias. El crimen organizado transnacional ha alcanzado altos grados de influencia en la vida política de los países.

La crisis de las democracias ha generado una tendencia a securitizar las agendas domésticas y a militarizar las respuestas frente a los asuntos de seguridad interna, incrementando la violencia. Las medidas de *mano dura* parecen exitosas a corto plazo, pero tienen consecuencias indeseadas como las vulneraciones a los derechos humanos y no solucionan las causas subyacentes de la inseguridad. Sin embargo, las sociedades latinoamericanas parecen preferirlas y recurren a las fuerzas armadas para implementarlas.



Es necesario analizar cómo la crisis de las democracias afecta la seguridad de los ciudadanos y modificar los conceptos y políticas públicas de seguridad, pasando de enfoques conservadores como el de *mano dura* a perspectivas y prácticas de seguridad más democráticas e incluyentes. La seguridad debe ser un bien público, accesible a todos, y tener un enfoque participativo en cuanto al control del sector.

Para responder a esas necesidades, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) organizó el primer Congreso latinoamericano de seguridad incluyente y sostenible (Bogotá, 18 y 19 de octubre 2019), en el que participaron especialistas, políticos, académicos y activistas de América Latina, Europa y Estados Unidos, que abordaron algunos asuntos clave: la crisis de la globalización y la emergencia de la nueva geopolítica global; la crisis de la gobernanza regional latinoamericana; el impacto de la crisis en la seguridad de las mujeres; la militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política; la crisis migratoria y su gobernanza regional; la dimensión de seguridad de la crisis de Venezuela; y el impacto del crimen organizado y las economías ilegales en América Latina.