



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



AMENAZAS EXTRARREGIONALES A LA SEGURIDAD

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

JAIME BAEZA FREER

JULIANO CORTINHAS

MARÍA CRISTINA ESCUDERO ILLANES

EDUARDO PASTRANA BUELVAS

DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ

ANTONIO JORGE RAMALHO

MILDRED ROONEY

DIEGO VERA

2020

AMENAZAS EXTRARREGIONALES A LA SEGURIDAD



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



AMENAZAS EXTRARREGIONALES A LA SEGURIDAD

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

Jaime Baeza Freer
Juliano Cortinhas
María Cristina Escudero Illanes
Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Pérez Enríquez
Antonio Jorge Ramalho
Mildred Rooney
Diego F. Vera

2020

Amenazas extrarregionales a la seguridad
Red de Política de Seguridad

ISBN N° 978-9972-671-69-2

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: www.pucp.edu.pe/idei
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
Telf: (51-1) 416-6100
www.facebook.com/kasenperu

Autores:

Jaime Baeza Freer
Juliano Cortinhas
María Cristina Escudero Illanes
Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Pérez Enríquez
Antonio Jorge Ramalho
Mildred Rooney
Diego F. Vera

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Diseño de carátula: Interactiva Studio

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Diagramación: Equis Equis S.A.

1ª ed. DIGITAL, agosto de 2020

Libro electrónico disponible en:

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/123985>

Índice

Presentación

Amenazas extrarregionales a la seguridad de los países sudamericanos. Una perspectiva desde Brasil	11
<i>Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas</i>	
Desafíos extrarregionales a la seguridad. Anotaciones sobre el Perú	47
<i>Mildred Rooney Paredes</i>	
Ecuador frente a las amenazas extrarregionales a la seguridad. Liderazgo político, instituciones e incertidumbre	93
<i>Diego Pérez Enríquez</i>	
Colombia y la seguridad regional. ¿Nuevas securitizaciones con el mandato de Iván Duque y la crisis de Venezuela?	125
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego F. Vera</i>	
Las amenazas extrarregionales en un juego de doble nivel. Seguridad internacional de Chile	165
<i>Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes</i>	

Presentación

A iniciativa del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Fundación Konrad Adenauer, en 2015, se creó la Red de Política de Seguridad, con objetivos tales como: investigar con carácter multidisciplinario los temas de seguridad y defensa, ampliar el conocimiento de estas temáticas, establecer los problemas o amenazas a la seguridad que son comunes a la región, plantear propuestas de políticas públicas y soluciones a los problemas identificados, y aunar esfuerzos para buscar una mayor cooperación entre los países participantes, con el fin de construir progresivamente una comunidad de seguridad.

En este sentido, la red está conformada por especialistas y por profesores de la PUCP, como también por académicos de la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

En su sexto año de formada se puede señalar que la labor desplegada por esta red ha sido muy fructífera, en tanto hemos podido cumplir con las metas establecidas y realizar investigaciones, publicaciones y eventos públicos anuales, que han tenido una gran acogida por académicos y especialistas pero también por investigadores y el público en general. Así, en estos años se han trabajado temas como el nuevo rol de las Fuerzas Armadas, el narcotráfico como amenaza a la seguridad, la posibilidad de conformar una comunidad de seguridad entre nuestros países, la cooperación vecinal ante las distintas amenazas así como los retos que para la seguridad implica el nuevo orden.

En esta oportunidad, presentamos la sexta publicación de la Red titulada *Amenazas extrarregionales a la seguridad*, en la cual contamos con los aportes de Antonio Ramalho y Juliano Cortinhas con el estudio denominado *Amenazas extrarregionales a la seguridad de los países sudamericanos. Una perspectiva desde Brasil*, Mildred Rooney con *Desafíos extrarregionales. Anotaciones sobre el Perú*, Diego Pérez Enríquez con *Ecuador frente a las amenazas extrarregionales a la seguridad. Liderazgo político, instituciones e incertidumbre*, Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera con *Colombia y la seguridad regional. ¿Nuevas securitizaciones con el mandato de Iván Duque y la crisis de Venezuela?*, y fi-

naliza con el estudio de Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes sobre *Las amenazas extrarregionales en un juego de doble nivel. Seguridad internacional de Chile*.

En este libro, cada autor se plantea desde su propia realidad, cuáles serían las amenazas externas a enfrentar por su país, las características y dimensiones de estas, los intereses sobre los que impactan y las acciones que tendrían que ser llevadas a cabo en cada Estado para enfrentarlas.

Desde el IDEI-PUCP y la KAS Perú esperamos que este libro tenga una buena acogida y contribuya al debate académico y político, sobre la necesidad de que nuestras políticas públicas se ajusten permanentemente a los avances y desarrollos que surgen en el campo de la seguridad.

Plaza Francia, 20 de julio de 2020

Amenazas extrarregionales a la seguridad de los países sudamericanos.

Una perspectiva desde Brasil*

Antonio Jorge Ramalho**

Juliano Cortinhas***

1. Introducción

En tiempos de pandemia global, puede ser conveniente inspirarse en la manera como los expertos de otras áreas expresan sus conclusiones científicas para reflexionar sobre nuestra propia manera de pensar en las amenazas extrarregionales a la seguridad de los países sudamericanos. Una buena forma de organizar las ideas consiste en identificar la naturaleza de estas amenazas, diferenciándose de riesgos y vulnerabilidades enfrentados por estos países. Asimismo, hace falta distinguir, como proponen Hanage y Lipsitch (2020), por lo menos tres categorías de hechos que deben ser examinados para establecer una interpretación coherente acerca de estas amenazas: 1) Lo que se sabe de verdad sobre el fenómeno; 2) Lo que se imagina ser verdadero en el fenómeno, sean inferencias, sean extrapolaciones de los hechos conocidos, pero interpretaciones teóricamente fundadas de estos fenómenos; y 3) opiniones y especulaciones sobre lo que pasa.

Adoptaremos esta manera didáctica de organizar las ideas sobre el tema que nos ocupa en este capítulo, con el fin de contribuir a organizar la discusión sobre amenazas extrarregionales que puedan pesar sobre la seguridad de nuestros países, así como sobre las respuestas posibles y deseables a ser ofrecidas,

* Queremos agradecer al amigo Diego Vera y a todo el equipo del Grupo de Estudios e Investigaciones en Seguridad Internacional (GEPSI-UnB), en especial al investigador Luis Martins, por su atenta lectura de las versiones anteriores de este artículo y por sus comentarios. Sus contribuciones fueron muy importantes para el desarrollo de nuestros argumentos. Las fallas y deficiencias son nuestra responsabilidad exclusiva.

** Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Investigador del CNPq y Ex director de la ESUDE-CDS/UNASUR. Autor de numerosas publicaciones sobre Defensa y Seguridad.

ID ORCID: 0000-0001-5168-1983

*** Doctor y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia. Trabajó en el Instituto Pandiá Calógeras del Ministerio de Defensa. Fue profesor visitante en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de Delaware (EE.UU.).

ID ORCID: 0000-0003-4529-6813

singular o colectivamente, por nuestros gobiernos. Trabajaremos más bien con los hechos y las interpretaciones teóricamente sustentadas, dejando al lector en libertad para desarrollar sus propias opiniones sobre ellos.

La pregunta de investigación que guiará esta discusión puede resumirse en ¿cuáles son las amenazas extrarregionales para Sudamérica y Brasil en la actualidad y cuál es su grado de preparación para minimizarlas? Nuestro argumento principal afirma que la región enfrenta riesgos resultantes de sus propias vulnerabilidades, más que amenazas externas, existentes o presuntas, debiendo concentrarse por lo tanto en reducir aquellas y actuar con prudencia ante estas.

Y esto es así porque las amenazas extrarregionales relevantes para Sudamérica resultan más bien de las dinámicas sistémicas observadas en el contexto global, con manifestaciones en el ámbito regional, que de iniciativas emprendidas por uno u otro actor extrarregional. Dicho de otra manera, los procesos son más relevantes que los hechos discretos; las posibles resultantes de las interacciones de estos actores en nuestra región son más peligrosas para la seguridad de nuestros países que las decisiones específicas de uno u otro actor extrarregional.

Para demostrar esta tesis, organizamos el texto en tres secciones, además de esta breve introducción y de una conclusión. La primera sección clarifica los conceptos y subraya la distinción entre amenazas, riesgos y vulnerabilidades. La segunda discute lo que se sabe de concreto acerca de las posibles amenazas extrarregionales a los países de la región y de sus condiciones para resistir a ellas, teniendo en cuenta la existencia del concepto de seguridad multidimensional compartido por los países de la región. La tercera examina las amenazas extrarregionales a la región desde el punto de vista de Brasil y la importancia que debería dar a sus vecinos, pues su relación con ellos ha cambiado profundamente desde la elección de Bolsonaro. El caso brasileño ilustra una manera equivocada de enfrentar posibles amenazas extrarregionales y subraya la necesidad de conllevar acciones concertadas para reducir las vulnerabilidades de cada país, en vez de ampliarlas.

A lo largo del texto, provocaremos al lector a desarrollar su propio análisis acerca de los hechos e inferencias presentadas. Una breve conclusión sintetiza el argumento sobre la importancia de atender más a las vulnerabilidades internas que a las amenazas extrarregionales.

2. Aspectos conceptuales (amenazas, riesgos y vulnerabilidades) y la seguridad multidimensional

Para comprender la inserción internacional de Sudamérica desde el punto de vista de la seguridad, hay que reflexionar sobre la utilidad de los conceptos más frecuentemente empleados en este campo para interpretar los procesos que

afectan nuestros países. En esta sección, llamamos la atención del lector sobre la necesidad de atribuir la debida importancia a las ideas de riesgos, vulnerabilidades y amenazas.

Cuando se habla de riesgos, se subraya la posibilidad de ocurrencia de eventos críticos, aquellos cuya ocurrencia puede extinguir la vida de una parte importante de los ciudadanos o la integridad de los Estados. O sea, eventos que afectan directamente la esencia de los Estados, la forma de vida de las sociedades, y la existencia de los ciudadanos. Estados, sociedades y ciudadanos son obviamente vulnerables a ocurrencias múltiples, y la sensación de seguridad se alcanza cuando se toman medidas consideradas suficientes para evitar la ocurrencia de tales eventos¹.

En un mundo hiperconectado, marcado por alto nivel de interdependencia y flujos globales de bienes, servicios y personas, la capacidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos se ha reducido. La necesidad de concertación internacional para promover la implementación coherente y la sinergia de políticas públicas se impone lógicamente, ya que las crisis no respetan fronteras, como se observó en la grave crisis financiera de 2007/2008 y como pasa nuevamente ahora, con el fenómeno de la Covid-19. El tema no es nuevo, como recuerda Beck (2008). Los escenarios que presentaban la transformación de pandemias en crisis globales eran ya bien conocidos, como recordó Sanahuja (2020).

Sin embargo, lo que pasó en los últimos años apunta al descrédito y a la discapacidad de las estructuras de gobernanza global, en paralelo al surgimiento de nuevos polos de poder en un ambiente de creciente inestabilidad y disputa entre las grandes potencias. Las dificultades enfrentadas por la Organización Mundial de la Salud para materializar un esfuerzo global en pro del desarrollo de una vacuna para la Covid-19 evidencian esto. El progresivo debilitamiento de las organizaciones internacionales por el gobierno de Trump acelera el proceso de renuncia de EE.UU. a su rol de liderazgo en pro de la construcción de un orden liberal en el mundo, produciendo una atrofia e inoperancia observables tanto en la ONU como en la Organización Mundial del Comercio.

¹ Hace falta tener en cuenta que los niveles aceptables de seguridad se construyen socialmente. Una tasa de homicidios de 10 por 100.000 habitantes puede ser considerada aceptable en países como República Democrática del Congo y Brasil, que observan tasas dos o tres veces superiores a esta desde hace décadas, pero sería insostenible en Europa, por ejemplo, que mantiene hace años una tasa de menos de 1 homicidio por 100.000 habitantes. Las sociedades se acostumbran a niveles de violencia en dimensiones específicas, naturalizando comportamientos y parámetros de evaluación que son, en verdad, socialmente contruidos.

En este contexto, el examen de los riesgos enfrentados por los países sudamericanos debe considerar a la vez las vulnerabilidades y las amenazas que comprometen su seguridad. El hecho de que los gobiernos ahora recurren más intensa y abiertamente a instrumentos varios para avanzar sus intereses, generando las zonas grises en donde se desarrollan las guerras híbridas (Hoffman, 2007), confunde a los operadores políticos y a los observadores, ampliando la necesidad de aclarar los conceptos empleados en el análisis de estos fenómenos.

Cuando se habla de vulnerabilidad, se tiene presente la idea de que un sistema complejo carece de la capacidad intrínseca de resistir a las perturbaciones provocadas por eventos externos a él. En síntesis, Paul (2013) define la vulnerabilidad como

[...] an internal risk factor of the subject or a system that is exposed to a hazard and corresponds to its intrinsic tendency to be affected, or susceptible to damage. It represents the physical, economic, social susceptibility or tendency of a community to damage in the case of a threatening circumstance of natural or anthropogenic origin. (p. 63)

Desde el punto de vista de un Estado, su vulnerabilidad resulta, por lo tanto, de una combinación entre el grado de exposición a eventos extremos o choques, la resiliencia intrínseca de sus sistemas político y socioeconómico, y su capacidad de acción, en la nueva circunstancia creada por el evento dañoso, para proteger la vida de sus ciudadanos y la integridad e intereses del país.

Vulnerabilidades pueden involucrar, por lo tanto, factores diversos en interacción dinámica, algo que se transforma a través del tiempo e impone dificultades al momento de enfrentarla. Además, su identificación provoca críticas a los gobiernos, ya que pone en relieve la ineficacia de las políticas públicas también en el ámbito interno. A final, las vulnerabilidades serían minimizadas si los gobiernos hubiesen desarrollado la resiliencia de las sociedades y tuviesen capacidad de responder a eventos críticos de manera competente.

A este respecto, hay que observar la medida en que la crisis actual, causada por la pandemia de la Covid-19, puso de relieve a Estados más resilientes, gobernados con eficacia, como es el caso de Nueva Zelanda y Alemania, Paraguay y Uruguay, en que las tasas de mortalidad permanecen muy bajas. La inferencia que se puede hacer a partir de esta realidad fáctica es que, por esta razón, estos Estados han fortalecido su posición relativa frente a los demás, ampliando la cohesión interna y tornándose más atractivos para inversiones extranjeras.

Lo interesante es que no solamente estos Estados se han fortalecido en el escenario internacional; también sus gobiernos han ganado prestigio ante sus

sociedades por haber ofrecido respuestas competentes y apropiadas en pro de la seguridad de sus ciudadanos. En estos casos, las vulnerabilidades son relativamente limitadas y se reducen como resultado de la implementación de políticas públicas apropiadas. Incluso desde el punto de vista económico, las investigaciones disponibles permiten construir escenarios más positivos para los países cuyos gobiernos han reaccionado más responsablemente a la pandemia (Deloitte, 2020).

La otra cara de esta moneda apunta a la reducción de la influencia internacional de los Estados que han fracasado en esta tarea. La crisis también reveló sociedades bastante más vulnerables y gobiernos más incompetentes en sus respuestas de lo que se suponía, como son notablemente los casos de EE.UU., Italia y Brasil. Más adelante, discutiremos el caso de Brasil y sus implicaciones para nuestra región. Por el momento, examinemos el caso de EE.UU., que es dramático y abre enorme espacio a la aceleración de un cambio estructural desde el punto de vista geopolítico, en favor de China².

Por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. no solamente no tienen un rol decisivo en el enfrentamiento de los desafíos globales, sino que han fallado estrepitosamente en la solución de sus propios problemas. Bennhold (2020) registra la ironía de observar el contraste entre la inepticia del Gobierno estadounidense con el éxito de Estados como Corea del Sur y Alemania, productos del orden liberal creado bajo el liderazgo de los EE.UU. tras la Segunda Guerra Mundial. La verdad es que el mundo ya no espera el liderazgo de los EE.UU. La propia Unión Europea, al evaluar la implementación de su Estrategia Global (The European Union's Global Strategy, 2019), reafirma el énfasis inicialmente puesto por el documento de 2016 en seguridad y defensa, remarcando claramente su percepción de que necesita proveer su propia seguridad en un mundo más inestable y peligroso, pero hiperconectado e interdependiente.

En otras palabras, la acción política de gobiernos en el contexto de procesos estructurales en un mundo interdependiente puede generar cambios importantes en las relaciones internacionales. Crisis económicas y pandemias globales afectan directa y profundamente la posición relativa de los Estados, al depender de la resiliencia de cada sociedad y de la manera como unos y otros responde a estas crisis. La distancia entre los temas de alta y baja política —como les gusta a los expertos distinguir las dinámicas sociales, económicas y culturales de las estratégicas y geopolíticas— se redujo.

² Como consecuencia, este cambio geopolítico reorganiza las dinámicas de seguridad en la región.

Los países de la región tienen, por lo tanto, diferentes tipos de vulnerabilidades ante eventos específicos, al depender de la resiliencia de sus sociedades y economías, de su cultura y cohesión social, de la densidad de sus instituciones políticas, y de la capacidad de liderazgo de sus gobiernos. Los grados de vulnerabilidad son también distintos y cambian conforme a la capacidad de respuesta que los gobiernos y sociedades presenten en las situaciones críticas.

En contraste, la idea de amenazas implica presumir la interacción de actores dotados de voluntad propia, de intencionalidad. Una amenaza presupone la posible intención (y capacidad) de causar daño, de provocar dolor, y, en casos límites, de aniquilar al otro. Desde Sun Tzu, Kautilia y Tucídides, la literatura teórica sobre el problema de la guerra es extensa y muy rica en este dominio, subrayando la complejidad del tema. Se debate la credibilidad de las amenazas, la claridad de la comunicación entre el actor amenazante y el amenazado, el grado de racionalidad implícito en las amenazas, los costos de someterse a la voluntad del otro para no sufrir las consecuencias de la materialización de las amenazas, entre otros aspectos de esta compleja interacción.

Lo que nos interesa subrayar aquí, desde el punto de vista conceptual, es la diferencia esencial entre vulnerabilidades y amenazas: estas implican una interacción con otro agente —racional o no— que tiene voluntad propia, mientras aquellas pueden ser percibidas a partir de dinámicas naturales, sociales, políticas, económicas, etc., las cuales se pueden enmarcar o no en un espacio de negociación estratégica. La diferencia puede parecer obvia, pero no siempre ella es considerada por analistas y operadores políticos. Es por esto que ahora se habla de una “guerra contra la Covid-19”, así como se habló de una “guerra contra el terror” y, desde los años setenta, de una “guerra contra las drogas”.

Es comprensible que los políticos se interesen por “securitizar” cuestiones que les ofrezcan oportunidades electorales, pero los analistas tenemos la responsabilidad de interpretar los fenómenos de seguridad con el rigor conceptual necesario para profundizar la comprensión de sus dinámicas y para orientar la formulación de políticas que definan la manera y la extensión del uso de la fuerza. El empleo de estas metáforas induce a errores y no presta servicio a los Estados nacionales. Las guerras se hacen entre fuerzas armadas profesionales utilizadas por soberanos en busca de materializar sus intereses políticos. Es un fenómeno conocido en su dinámica complejidad, en la mejor tradición de los clásicos que tan bien han observado estos procesos hace dos mil años o más.

Narcotraficantes, terroristas, desastres naturales y pandemias infligen dolor y sufrimientos a las sociedades, pudiendo poner en riesgo centenas de miles de personas, pero su enfrentamiento no es similar al de una guerra, aunque en algunos casos las consecuencias económicas puedan parecerse. El hecho de que

a veces hace falta recurrir a la capacidad logística de las fuerzas armadas para responder con inmediatez a las demandas sociales agrega confusión al tema, pero hay que distinguir claramente entre misiones principales y actividades subsidiarias de estos actores.

El combate a las drogas, por ejemplo, involucra actividades de seguridad interior marcadas por dinámicas de enfrentamiento policial a organizaciones criminales ricas, sofisticadas, y organizadas internacionalmente. A pesar del alto nivel de violencia que estas dinámicas involucran y de su similitud a operaciones militares —inclusive en el nivel táctico—, se trata de una relación esencialmente distinta desde el punto de vista estratégico, en tanto las organizaciones criminales no son Estados nacionales y no quieren funcionar como soberanos en el ambiente internacional³.

Mientras parezca una discusión abstracta, es importante comprender lo que se quiere comunicar cuando se habla de una guerra, ya que este fenómeno envuelve soberanos que se oponen unos a los otros, a veces por medio de alianzas, siempre resultando en la imposición de la voluntad de los vencedores a los vencidos. Las amenazas sirven justamente para materializar la victoria sin necesariamente hacer uso de la fuerza. Esta relación vincula mutuamente a los soberanos de modo distinto de lo que pasa en el caso del combate a organizaciones criminales, sean terroristas, sean narcotraficantes. En el primer caso, por definición, se trata de una competición violenta, de una disputa entre soberanos (Clausewitz, 1976). En el segundo caso, los soberanos pueden unirse para enfrentar un problema común, para alcanzar un objetivo compartido.

En principio, todos los soberanos pueden cooperar para enfrentar la delincuencia internacional organizada o para reducir los efectos negativos de un virus que a todos fustiga y lastima. No es así en el caso de una guerra, por supuesto. En contraste, conforme a las especulaciones que los líderes hagan a propósito de las dinámicas naturales, posiblemente movidos por intereses electorales, es posible insertar dinámicas conflictivas en las relaciones internacionales, no importando si estas especulaciones tienen —o no— respaldo en la realidad. Al acusar a China de haber deliberadamente creado o difundido la Covid-19, por ejemplo, el presidente Trump puede inaugurar un proceso conflictivo capaz de llevar a los dos países a la guerra, aunque ninguno de ellos la busque deliberadamente (Sisci, 2020).

³ Es interesante notar la preocupación de los soberanos con la posibilidad de la emergencia de los denominados “Estados fallidos”, eventualmente asociados (al) o directamente involucrados en el crimen organizado y, más aún, con el advenimiento de narcoestados, definidos como organizaciones criminales que se apropian de las estructuras de un soberano y suelen valerse de sus prerrogativas para avanzar intereses en principio ajenos a las tradicionales dinámicas interestatales.

En el caso de los países sudamericanos, esta discusión es más relevante por dos razones, por lo menos. La primera es la singularidad que marca la región en lo que concierne a las cuestiones de la guerra y de la paz. La segunda es la adopción de un concepto de seguridad multidimensional, bajo la influencia de los EE.UU., que confunde y dificulta la cooperación internacional y la definición de políticas públicas efectivas para reducir vulnerabilidades y contrarrestar amenazas. Estos temas son objeto de la próxima sección, a la cual pasaremos después de organizar nuestro entendimiento acerca de lo que sabemos y pensamos saber acerca de estos conceptos y de su importancia para comprender las respuestas que nuestros países pueden ofrecer a los desafíos que enfrentan.

A modo de síntesis parcial, recordamos a Hanage y Lipsitch (2020) sobre lo que sabemos y lo que imaginamos es verdadero en los fenómenos que nos interesan. Al final del texto examinaremos opiniones y especulaciones sobre lo que pasa, con el propósito de estimular una reflexión más informada sobre cómo reaccionar a los procesos riesgosos en que nos encontramos actualmente.

Sabemos que hay diferencias importantes entre vulnerabilidades y amenazas, desde el punto de vista conceptual, a pesar de que en ambos casos la evolución de los procesos observados puede poner en riesgo a los Estados, el modo de vida de las sociedades y la existencia de los ciudadanos. Sabemos de la importancia de distinguir entre fenómenos riesgosos que tienen origen natural y/o sistémico y los que resultan de la intención de otro agente con el cual sea posible establecer una interacción estratégica. Sabemos, también, que fenómenos riesgosos de origen socioeconómico o natural pueden influenciar en la capacidad relativa de los Estados y, por ende, en su posición y relevancia en el tablero geopolítico global. Sabemos, por fin, que los gobiernos pueden, por medio de especulaciones verdaderas o falsas, engendrar procesos conflictivos que eventualmente no sean capaces de controlar, como pasó en las vísperas de la Primera Guerra Mundial, entre otros casos (Tuchman, 1984).

A partir de estas definiciones, creemos relevante examinar por separado las vulnerabilidades y amenazas con relación a las cuales nuestros países necesitan actuar. Imaginamos que algunos de ellos utilizarán modos de pensar ya establecidos en el ámbito regional, como es el caso del concepto de seguridad multidimensional, que ha influenciado doctrinalmente el entrenamiento o preparación de los militares y las condiciones percibidas como relevantes para el empleo de la fuerza. Imaginamos también, por consecuencia, que este empleo impacta tanto en los niveles de acción cooperativa frente a desafíos comunes (teniendo en cuenta, además, el desmonte de las estructuras de cooperación regional en materia de seguridad y defensa) como al rol de las fuerzas armadas en nuestras sociedades.

3. Vulnerabilidades de América del Sur en el ambiente geopolítico global: los riesgos de emplear el concepto de seguridad multidimensional

En lo que concierne a los problemas de la guerra y de la paz, o sea, si se emplea el concepto tradicional de seguridad internacional, América del Sur se declara una zona de paz y cooperación, libre de armas de destrucción masiva y comprometida con la solución pacífica de controversias entre los Estados soberanos. Su historia soporta esta identidad. Los países sudamericanos se han enfrentado apenas en tres grandes conflictos a lo largo de los últimos dos siglos: la guerra del Pacífico, la guerra de la Triple Alianza, y la guerra del Chaco. Los límites territoriales establecidos desde las independencias nacionales de hace dos siglos —excepto en lo tocante al Perú y Bolivia—, en su mayoría se mantienen. Los pocos cambios de fronteras territoriales se hicieron mediante negociaciones diplomáticas, arbitrajes o fallos de cortes internacionales. Es una experiencia de relativa paz entre Estados, en contraste con lo que pasó en otros continentes, como África, Asia y Europa, donde las fronteras siguen transformándose como resultado de guerras más o menos sangrientas.

En los últimos años, sin embargo, esto ha cambiado, en especial con relación a Venezuela. Los recientes movimientos de los gobiernos de Colombia y Brasil en contra del gobierno de Maduro han reinsertado la práctica de emplear amenazas explícitas entre Estados en el ámbito regional. Asimismo, por el momento aún sería sorprendente un conflicto armado en la región, entre otras razones porque se estableció aquí un equilibrio garantizado por la presencia de las grandes potencias, que desarrollan sus propios juegos de interés en nuestro escenario.

En contrapartida, cuando se considera el concepto de seguridad humana (PNUD, 1994), la región está entre las más violentas del planeta. Para que se tenga una idea, utilizándose las tasas de homicidios como parámetro, de las 50 ciudades con más de 300.000 habitantes más violentas en el mundo en 2018, 22 estaban en Sudamérica, 15 en México y 6 en América Central y Caribe (IMCO, 2019)⁴. Además de las altas tasas de muertes violentas, hay todavía mucho que hacer en términos de ofrecer condiciones estructurales al desarrollo socioeconómico sustentable, comenzando por proveer salud y educación en niveles básicos a los pueblos de la región.

Esta singularidad se ha tornado evidente en el pos Guerra Fría, cuando se buscó reorganizar las relaciones internacionales en torno a una agenda más positiva,

⁴ Catorce están en Brasil, seis en Venezuela y dos en Colombia. De acuerdo con el ranking anterior, la situación ha mejorado, pues antes de las 50 ciudades eran 25 sudamericanas (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., 2018). Hay que observar, sin embargo, que los homicidios matan aproximadamente 5,2 veces más que las guerras entre Estados nacionales en escala global (UNDOC, 2019).

centrada en el desarrollo sustentable y en la promoción de los derechos humanos en sus diversas manifestaciones. De hecho, en las sucesivas conferencias internacionales que se iniciaron con la de Río en 1992, los Estados nacionales han intentado consensuar regímenes internacionales que les pudiesen facilitar la coordinación de esfuerzos destinados a promover la gobernabilidad en un ambiente internacional cada vez más complejo, dinámico e interdependiente. Había lógica en este proceso: si es verdad que la interdependencia se profundiza, hace falta establecer un marco regulatorio global para evitar conflictos.

Gradualmente se trasladó el referente de seguridad de los Estados a los individuos. El concepto de seguridad humana ganó centralidad, inicialmente con el informe sobre desarrollo humano del PNUD (1994) y seguidamente con la sintética fórmula del ex secretario general de la ONU, Kofi Annan: *Freedom from fear and freedom from want*. Lamentablemente, hasta ahora no se puede decir que la mayoría de los ciudadanos de cualquier país sudamericano esté libre de estos dos miedos.

Este contexto estimuló el desarrollo de un concepto plástico de seguridad, capaz de enmarcar el conjunto de fenómenos que podrían afectar la integridad de los Estados, poniendo en riesgo su existencia, así como la de sus ciudadanos. El esfuerzo tenía el objetivo de facilitar la protección simultánea de las comunidades políticas y de los ciudadanos, además de promover la cooperación internacional. En términos prácticos, se trató de adjetivar el sustantivo “seguridad”, estableciendo el concepto de “seguridad multidimensional”, que se tornó efectivo a partir de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en México, en octubre de 2003⁵.

El concepto había sido establecido el año anterior, en Bridgetown, en el marco de la reorganización geopolítica global tras el fin de la Guerra Fría y bajo el impacto de la respuesta estadounidense a los atentados del 11 de septiembre. De hecho, en el año 2002 los Estados miembros de la OEA decidieron incorporar a su percepción de seguridad lo que se denominó un conjunto de nuevas amenazas, el cual incluye aspectos sociales, políticos, económicos, de salud y ambientales, estableciendo una confusión conceptual entre los referentes de seguridad.

Mientras tanto, las viejas amenazas seguían —y siguen— imponiéndose, aunque más silenciosamente. El uso de adjetivos para referirse a la seguridad implicó efectivamente reconstruir la agenda de seguridad regional, que pasó a privilegiar aspectos relacionados con la seguridad interior, particularmente el

⁵ El concepto sigue vigente en el ámbito hemisférico, generando susceptibilidades en los militares, muchos de los cuales lo perciben como un intento de redefinir su misión principal de proteger los Estados nacionales de amenazas externas.

combate al narcotráfico y otros crímenes transnacionales, inclusive en lo que concierne al empleo de las fuerzas armadas⁶. Poco a poco, en varios países y de distintas maneras, se ha militarizado las policías, mientras que las fuerzas armadas han asumido retos policiales. De ahí, involucrar a las fuerzas armadas en el combate a la pandemia actual hay un paso.

Es importante tener esto en cuenta porque todos los países miembros firmaron la Declaración y mantienen vigentes los compromisos asumidos en su ámbito. No menos importante es el hecho de que estos conceptos abren espacio a que los Estados intenten reducir sus vulnerabilidades con instrumentos establecidos para contrarrestar amenazas. Una vez que un amplio conjunto de fenómenos pone en riesgo la seguridad del Estado y la integridad de sus ciudadanos, y que la misión principal de las fuerzas armadas es garantizar la seguridad nacional, este alargamiento conceptual sirve para legitimar el empleo de las fuerzas armadas en actividades ajenas a su razón de existir.

Mientras los gobiernos se preocupen con las vulnerabilidades de sus sociedades, incluso debido a la relativa paz observada en Sudamérica, las disputas entre grandes potencias pasan a definir la dinámica de las relaciones internacionales contemporáneas. Lo que algunos consideran el retorno de la geopolítica —inclusive a las dinámicas políticas sudamericanas— apunta a la imprudencia de priorizar el empleo de las fuerzas armadas en la promoción de la seguridad interior o de otras actividades subsidiarias.

Esta nueva agenda impuso —y aún impone— desafíos conceptuales y políticos, toda vez que no siempre está claro qué instrumentos del Estado deben ser utilizados para proteger a los individuos y a las comunidades políticas. El hecho de que los Estados miembros utilicen instrumentos distintos para promover la seguridad interior dificulta iniciativas de cooperación internacional, dado que impone la necesidad de conciliar doctrinas y culturas organizacionales dispares, lo que torna las acciones concertadas más complejas y difíciles de implementar.

Sin embargo, el concepto de seguridad multidimensional está en vigencia. Su logro ha sido expresar la posible armonía diplomática, originando un amplio

⁶ Los países han experimentado esa transformación de maneras distintas. En algunos casos, como Colombia y Venezuela, se han transformado profundamente las propias doctrinas de las fuerzas armadas, que han logrado establecer altos grados de interoperabilidad con las fuerzas policiales. En otros casos, como Chile, Uruguay y Argentina, los traumas de los combates a los enemigos internos durante el periodo de la Guerra Fría han mantenido las fuerzas armadas distantes de operaciones de promoción de la seguridad interior. Países como Brasil y el Perú han establecido, por razones distintas, doctrinas híbridas, que permiten una articulación *ad hoc* de las fuerzas armadas en la promoción de la seguridad interior bajo ciertas condiciones.

espacio de diálogo sobre seguridad en el ámbito hemisférico. Su amplitud es impresionante, mencionando las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (OEA, 28 de octubre de 2003)

En otras palabras, sabemos que los países sudamericanos han adoptado este concepto de seguridad, el cual amplía el espacio de actuación de las fuerzas armadas en la promoción de la seguridad interior y otras tareas, incluso en países que tienen una experiencia negativa y severas restricciones a estas intervenciones. Lo más grave en este proceso es la creación de una vulnerabilidad adicional en términos de seguridad internacional para la región. Cada vez más, sus limitados recursos militares pierden capacidad de combate, una vez que las fuerzas armadas se involucran en actividades políticas y administrativas. En lugar de prepararse para la guerra, se involucran en temas políticos y desarrollan habilidades administrativas. En el caso de una guerra, difícilmente estarán listas para cumplir con su misión principal.

Este proceso se desarrolla en un mundo que ha cambiado mucho, en los últimos años, desde el punto de vista estratégico. Al tiempo en que las instituciones multilaterales pierden eficacia y legitimidad, nuevos polos de poder se han creado y disputan zonas de influencia en el ámbito global. Además de la disputa abierta entre EE.UU. y China, Rusia, Turquía, India, Irán y Corea del Norte intentan afirmarse como potencias medias en el escenario geopolítico global. Mientras tanto, se observan carreras armamentistas en Asia y en el Medio Oriente y la progresiva ineficacia del régimen de no proliferación nuclear.

La presencia de China se amplió fuertemente en América del Sur de diversas maneras complementarias (desde el punto de vista chino): inversiones en in-

fraestructura; adquisición de tierras y acceso facilitado a recursos naturales; emigración; inversiones en tecnologías sensibles, como telecomunicaciones y cibernética; establecimiento de preferencias comerciales; participación en los medios de comunicación; acercamiento a partidos políticos y movimientos sociales; entre otros. Estos instrumentos sirven para preparar a la región para la iniciativa *Belt & Road*, la cual vincula a Sudamérica con el proyecto de poder chino para el siglo XXI, con el objetivo de asegurar el acceso a recursos naturales. Y es que China, una vez que tiene una visión estructurada de sus intereses en el largo plazo —en fuerte contraste con el actual gobierno de EE.UU.— incluso saca provecho de la pandemia para avanzar posiciones y consolidar lealtades en la región (Koop, Andreoni, Bermúdez y Cuéllar, 20 de abril de 2020)⁷.

En este contexto, y para rechazar la presencia china (y en menor grado la de Rusia), EE.UU. ha vuelto a involucrarse en los asuntos regionales, intentando influenciar las decisiones estratégicas de los países sudamericanos en pro de sus intereses nacionales en la región, esencialmente en lo relacionado al combate al narcotráfico y a las migraciones ilegales. La presión sobre el gobierno de Venezuela muestra la faz más visible de esta intervención, así como apoyos explícitos a candidatos o a gobernantes en países como Brasil, Colombia, Argentina y Paraguay.

El acercamiento de países como Colombia, Argentina y Brasil a la OTAN genera preocupaciones adicionales en la región, ya que algunos gobiernos temen perder control sobre su inserción estratégica en el ámbito global —o por lo menos verlo reducido—, mientras que otros perciben esto como el primer paso para una ocupación “blanca” de la región.⁸

Este es un proceso peligroso. Sudamérica ha estado tradicionalmente al margen de las dinámicas geopolíticas globales, ahora no. Ante la incapacidad o el desinterés en ofrecer una solución negociada para la crisis de Venezuela, actualmente las grandes potencias disputan espacios de influencia en la región. China y Rusia ahora utilizan a Venezuela como moneda de cambio para ampliar las libertades de acción que quieren tener en sus respectivos entornos estratégicos. Turquía e Irán avanzan intereses comerciales, mientras que Siria acepta dialogar con el gobierno de Maduro para ampliar sus alianzas diplomáticas.

Este proceso ha cambiado significativamente las dinámicas tradicionales de seguridad y defensa en la región, cuya última vinculación militar a conflictos

⁷ Es importante recordar que China ya posee una base militar para observaciones espaciales en Argentina, lo que preocupa a países del continente al menos desde 2015 (FSP, 30 de julio de 2018).

⁸ En el caso de Brasil, existe una preocupación tradicional del Ejército con la preservación de la soberanía en la Amazonia. En este sentido, ocasionalmente la posibilidad de

ajenos se observó en la Segunda Guerra Mundial. Se trata de un cambio aún más acentuado si se considera que, en los últimos años, la región había logrado asumir ella misma, bajo el liderazgo de Brasil por medio de la UNASUR, las responsabilidades por estabilizar conflictos y mediar soluciones pacíficas para diferencias políticas, en medio del alejamiento de los EE.UU., involucrado en conflictos en otras partes del mundo.

Las prácticas diplomáticas también han cambiado de manera significativa en la región. Los países sudamericanos habían desarrollado tradiciones diplomáticas sofisticadas, sobre todo porque se han dado cuenta, luego de sus independencias, de la importancia de este instrumento del Estado para consolidar sus respectivas identidades nacionales y el control sobre sus territorios. La escasez de recursos militares y económicos en la región, y la permanente amenaza de potencias extrarregionales interesadas en ocupar parcelas de los territorios locales, estimuló a los países sudamericanos a utilizar la diplomacia para dialogar con sus vecinos, muy especialmente con sus enemigos. La diplomacia, al final, sirve para evitar recurrir a la fuerza en caso de discrepancias entre soberanos. Cuando la diplomacia fracasa, viene la guerra. La relativa paz observada en la región en los últimos dos siglos resulta, en parte, de la efectividad de sus diplomacias. Sin embargo, recientemente países como Brasil, Colombia y Venezuela parecen haber olvidado esta lección de la historia.

La diplomacia requiere construcción de confianza. Los Estados necesitan identificar sus intereses mutuos y tener presentes los principios que orientan el comportamiento ajeno para poder posicionarse en estas negociaciones. Y aquí se observa un importante cambio estructural en la región: el rol estabilizador jugado por Brasil en la región desde inicios del siglo XIX. Las diferencias de recursos, tamaño y capacidades entre Brasil y sus vecinos son evidentes desde la independencia. La consciencia de que la expansión portuguesa hacia el occidente amplió su territorio al costo de generar desconfianzas en los países vecinos llevó al gobierno brasileño, desde sus orígenes, a adoptar posiciones prudentes y tendientes al diálogo con los demás sudamericanos.

La agresividad demostrada con relación a Venezuela desde la elección de Bolsonaro señala un cambio radical en esta postura tradicional de la política exterior de Brasil. Quizás debido al excesivo interés en agradar a los EE.UU., la actual política exterior no solamente niega la defensa del multilateralismo, sino que indica una ruptura radical con los principios tradicionales de la política exterior brasileña (Araújo, 11 de marzo de 2019).

Colombia de establecer bases que sirvan de posición avanzada de la OTAN en la región siempre genera temores entre militares más conservadores, pero hay que subrayar un acelerado acercamiento a la organización desde el inicio del gobierno Bolsonaro. No está claro, aún, cómo este proceso evolucionará.

Las declaraciones del actual canciller subrayan la disposición a cambiar la tradicional orientación de la política exterior de Brasil en pro del multilateralismo y de la solución pacífica de controversias, pero no indica con qué se pretende reemplazar esta orientación. Desde entonces, Brasil prácticamente se ausentó de las iniciativas de concertación regional, aunque siga, con reducido entusiasmo, los trabajos del Prosur, ahora a cargo de Chile. Esto ha creado temores en los países vecinos respecto a los intereses de Brasil en el largo plazo.

En este contexto, el concepto de seguridad multidimensional no ha sido operativo para indicar qué instituciones deben hacer qué cosas para promover ya sea la seguridad de las comunidades políticas, sea la seguridad de los individuos. Frente a la inoperancia de las organizaciones policiales, en busca de prestigio en sus respectivas sociedades, las Fuerzas Armadas avanzan sobre estas —y otras— tareas, reduciendo las energías y recursos dedicados a la preparación para la guerra.

La tabla siguiente registra los contrastes entre inversiones en seguridad tradicional y carencias sociales extremas, como el percentil de la población con hambre, para ilustrar la complejidad de generar condiciones de estabilidad política al tiempo en que se trabaja para convencer a las sociedades de la importancia de invertir en defensa. Desde el punto de vista fiscal, queda claro que la preocupación de los gobiernos está más centrada en las vulnerabilidades que en las amenazas tradicionales que puedan pesar sobre los países.

Tabla 1
Estadísticas de seguridad en América del Sur (2018)

Países/ Estadísticas	Gastos militares (% PIB)	Gastos militares (US\$ MI corrientes)	Homicidios (por 100.000 hab.)	Población con hambre (%)
Argentina	0,9	4.145	5,2	4,6
Brasil	1,5	27.766	25	< 2,5
Chile	1,9	5.570	2,7	2,7
Colombia	3,2	10.602	25	4,8
Ecuador	2,4	2.549	5,7	7,9
Guyana	1,7	59	ND	8,1
Paraguay	0,9	386	5,1	10,7
Perú	1,2	2.708	7,8	9,7
Bolivia	1,5	618	6,3	17,1
Surinam	NA	NA	NA	8,5
Uruguay	2	1.168	11,8	< 2,5
Venezuela	0,5 (2017)	464 (2017)	81,4	21,2

Fuente: Asmann y O'Reilly, 2020; FAO, 2018; SIPRI, 2019; World Bank, 2019.
Elaboración propia.

En síntesis, el hecho de que el concepto de seguridad multidimensional legitime múltiples empleos de las fuerzas armadas, obscurece más que aclara la visión que tienen los países sudamericanos del rol de las fuerzas armadas. Esto perjudica la cooperación regional en materia de defensa. Ello ocurre, en gran medida, porque estos países han tenido experiencias complejas, a veces traumáticas, con su empleo en la promoción de la seguridad interior; lo que torna el tema más sensible. Más aún, porque el mundo se ha tornado más complejo, con el advenimiento de lo que algunos conceptúan como zonas grises y guerra híbrida (Hoffman, 2007). Establecer una clara frontera entre defensa y seguridad interior se transformó en una tarea compleja —quizás destinada a fracasar— y, en consecuencia, la definición de responsabilidades entre las instituciones estatales tampoco es fácil, a pesar de ser fundamental. Esta situación demanda más diálogo y cooperación, liderazgos más asertivos, iniciativas más consecuentes. Lamentablemente, no es lo que se observa en la región actualmente.

En síntesis, sabemos de hechos importantes con relación a la seguridad de nuestros países. Sobre ellos pesan mucho más los riesgos asociados a sus propias vulnerabilidades que amenazas extrarregionales que puedan materializarse como intentos de invasión o declaraciones de guerra, sea de parte de los EE.UU., sea de otras grandes potencias. Sabemos, también, que las grandes potencias se han establecido en la región y aquí disputan sus intereses, utilizando las dinámicas locales como moneda de cambio. Los vetos de China y Rusia a las iniciativas de los EE.UU. relativas al cambio de gobierno en Venezuela han ilustrado esto reiteradamente en los últimos años. Por fin, sabemos que conflictos locales pueden desarrollarse a partir de actores no estatales, como la frustrada operación Gedeon reveló a comienzos de mayo de este año (Lafuente y Manetto, 2020).

El conocimiento de esta realidad nos autoriza a inferir que los principales riesgos enfrentados por nuestros países están asociados a la evolución de procesos políticos, incluso entre los Estados, que conlleven a choques de intereses cuya solución envuelva la violencia. El cambio reciente más significativo resulta del abandono de las soluciones diplomáticas para enfrentar los problemas de seguridad común y los posibles contenciosos entre países de la región. El resultado ha sido la transformación de Sudamérica en objeto de disputas entre las grandes potencias, al tiempo en que se redujo la capacidad de enfrentar de manera concertada fenómenos que ponen en riesgo la seguridad humana, como es el caso de la delincuencia transnacional organizada.

Hay que considerar, aún, la debilidad institucional prevalente en varios países de la región, así como la incapacidad de implementar políticas públicas efectivas para atender a las expectativas de los ciudadanos, lo que resulta en la profundización del sentimiento de inseguridad.

En este contexto, si se parte del concepto de seguridad multidimensional y se avanza en el empleo de las fuerzas armadas en tareas subsidiarias, es claro que está puesto en marcha un proceso de politización de los militares. En la región, el país que más avanzó en esta dirección ha sido Venezuela, con los resultados conocidos. A partir de aquí, teniendo en cuenta la actual pandemia y la insuficiencia de las respuestas ofrecidas por los gobiernos a las necesidades populares, el lector puede deducir sobre los países en los cuales procesos similares pueden establecerse.

Examinemos en la próxima sección posibles respuestas tradicionales a amenazas extrarregionales desde el punto de vista de un país, el Brasil.

4. Vulnerabilidades locales y amenazas extrarregionales. Perspectivas brasileñas

Por lo general, Brasil comparte con los demás países de la región la mayoría de sus vulnerabilidades en cuanto al crimen organizado y la precaria situación social de su población. También es compartida la ausencia de amenazas directas de potencias extrarregionales, a pesar de que hay peculiaridades en cuanto a la presencia de tales potencias y en cuanto a las capacidades de que Brasil dispone y que pueden, bien comprendidas, minimizar sus vulnerabilidades.

En los subtítulos anteriores, dimos énfasis al examen de las similitudes y aproximaciones entre los países de la región. Hay quienes ven el hecho de que Brasil está en América del Sur como un activo disuasorio. Para Mares y Trinkunas (2016), esto ha llevado a Brasil a desarrollar un cierto grado de moderación en la construcción de sus activos de poder:

Brasil es afortunado de vivir en un vecindario regional que, aunque no esté completamente libre de tensiones entre países, está predispuesto a evitar la escalada de disputas en grandes crisis militares. Esto ha hecho que el poder duro sea cada vez menos relevante para la gestión de Brasil de su entorno regional inmediato. (p. 85)

Además, sus características específicas —como se verá seguidamente— son también fuentes de reducción de sus vulnerabilidades con relación a amenazas extrarregionales.

Brasil presenta condiciones singulares en comparación con otros países. El tamaño de su territorio, población y economía, tanto como su ubicación geográfica, lo ponen en un contexto que contribuye a disuadir posibles amenazas, incluso de potencias extrarregionales. El país posee la quinta área terrestre más grande del sistema internacional, que suma 8,52 millones de km². Sus fronteras se extienden por más de 16.800 km con 9 países sudamericanos y Francia, y su costa se extiende por más de 7.400 km. Parte de sus solicitudes de la plataforma continental aún están siendo analizadas por la Comisión de Límites de la Plata-

forma Continental (CLCS) de la ONU, pero el país ya tiene jurisdicción indiscutible sobre 4,4 millones de km² en el océano Atlántico (Marina de Brasil, 2020). Se trata de una de las zonas marítimas más grandes del mundo.

La población del país suma 211.715.973 personas (CIA, 2020), la séptima del mundo y se distribuye en 5.570 municipios que pertenecen a 27 estados federales. Hay 15 ciudades con más de 1 millón de habitantes en Brasil y ellas están muy lejos unas de otras. Porto Alegre, con una población de 1,37 millones de personas, está a 4.530 km de Manaos, una ciudad con 1,6 millones de habitantes y a más de 4.000 km de Belém (1,41 millones) (WPR, 2020).

Económicamente, Brasil tiene capacidad de disminuir sus vulnerabilidades con relación a potencias extrarregionales. Su PBI suma US\$. 3,25 billones⁹ (CIA, 2020), el octavo en el mundo. El PBI per cápita, por otro lado, es solo el número 108 del mundo, sumando US\$. 15.600 (CIA, 2020), un número que demuestra la gran desigualdad de renta en su sociedad —una importante vulnerabilidad—. Según OXFAM (2017), “apenas seis personas poseen riqueza equivalente al patrimonio de los 100 millones de brasileños más pobres. Y más: los 5% más ricos tienen la misma rebanada de ingresos que el 95% restante” (p. 6).

Esas bases de poder (Snyder, 1960) —o fuentes naturales de poder (Mingst, 2003, p. 108)— son activos de Brasil que pueden ser utilizados para disuadir amenazas interestatales. La siguiente tabla demuestra que, si estas tres variables se analizan juntas, solo hay cinco países que se encuentran entre los diez territorios, poblaciones y economías más grandes del mundo. No coincidentemente, sus territorios rara vez han sido atacados y cuando eso sucedió tendieron a prevalecer.

Tabla 2
Países con los 10 mayores territorios, poblaciones y economías combinados¹⁰

PAÍS	TERRITORIO	POBLACIÓN	ECONOMÍA
BRASIL	5	7	8
CHINA	4	1	1
INDIA	7	2	3
RUSSIA	1	9	6
EE.UU.	3	3	2

Fuente y elaboración: CIA, 2020.

⁹ Paridad del poder de compra.

¹⁰ Los números representan la posición de los países en comparación con el resto del mundo. Aunque el CIA FACTBOOK considere el territorio de la Antártida en sus clasificaciones, la tabla solo considera la clasificación de países.

Estos datos pueden indicar que solo hay dos escenarios creíbles en los que el país podría ser conducido a una gran guerra interestatal que llevaría a una invasión de su territorio: un ataque de una coalición de sus vecinos o un ataque de los EE.UU. y sus aliados. A pesar de sus capacidades militares, pensamos que ni China o Rusia tendrían las condiciones logísticas para promover y sustentar una hipotética invasión de Brasil. Sin embargo, como indican Qiao y Wang (1999), la modernización de las estrategias propuestas por Sun Tzu apunta al ejercicio de influencia por China mediante instrumentos distintos al empleo directo de la fuerza. De la misma manera, la doctrina Gerasimov subraya la preferencia de la Rusia contemporánea por formas híbridas de conflicto.

Dicho esto, es cómodo suponer que una gran mayoría de los lectores de este capítulo estarán de acuerdo con dos posiciones sobre los probables escenarios que mencionan los países vecinos o los EE.UU.: en primer lugar, que son “improbables” o “poco probables”, conceptos utilizados por el Ministerio de Defensa de Brasil (MoD) para construir su documento de escenarios¹¹; en segundo lugar, que no lograrían conducir a una guerra total entre las contrapartes, sino a una guerra limitada en la que las negociaciones nunca se abandonan, incluso durante las fases más agresivas del conflicto (Duarte, 2016).

Si pensamos en comparar las bases de poder de Brasil con países en que la mayor potencia militar del mundo ha actuado recientemente, este tiene grandes ventajas, siendo mucho menos vulnerable desde el punto de vista de un conflicto tradicional, como indica la tabla siguiente:

Tabla 3
Comparación entre las bases de poder de Brasil, Irak y Afganistán

DATOS	BRASIL	IRAK	AFGANISTÁN
ÁREA TOTAL (KM ²)	8.515.770	438.317	652.230
LÍNEA COSTERA (KM)	7.491	58	0
POBLACIÓN	211.715.973	38.872.655	36.643.815
EDAD MÉDIA	33,2	21,2	19,5
PIB (PPP - BILLONES)	US\$ 3,25	US\$ 0,65	US\$ 0,70

¹¹ El Ministerio de Defensa de Brasil ha producido documentos sobre escenarios futuros en que ha utilizado los conceptos “muy probable”, “probable”, “poco probable” o “improbable” para definir los grados de probabilidad de que una determinada situación pueda ocurrir. Aunque la versión integral del documento *Escenarios de Defensa 2020-2039* no fue publicada, una presentación del propio Ministerio sobre el tema puede ser encontrada en <http://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/34351/EBlog---Projetos-estrategicos-das-Forcas-Armadas-e-a-atual-conjuntura-economica-brasileira/>

DATOS	BRASIL	IRAK	AFGANISTÁN
PIB PER CAPITA (US\$)	15.600	16.700	2.000
FUERZA DE TRABAJO (MILLONES)	104,2	8,9	8,5
INVERSIONES MILITARES (PIB)	1,48%	3,85 %	0,99%
CIUDADES CON MÁS DE 1 MILLÓN¹²	15	5	1

Fuente y elaboración: CIA, 2020.

Los datos demuestran que incluso una superpotencia como EE.UU. probablemente no podría mantener el control sobre el territorio durante mucho tiempo y establecer un nuevo régimen en un país como Brasil. Según Crawford (2016), la guerra estadounidense contra el terrorismo, que incluye la invasión de Irak y Afganistán, las acciones militares en Siria y la creación y manutención del Departamento de Seguridad Nacional, les ha costado a los contribuyentes estadounidenses una cantidad total de US\$. 4,79 billones, un número que ha sido ciertamente incrementado desde la publicación de su artículo.

Bilmes (2013), a su turno, estima que solo los costos con las guerras en Afganistán e Irak pueden haber alcanzado los 6 billones de dólares, un número mucho mayor que el pronosticado por Crawford. Si EE.UU. ha gastado tanto en países que son mucho más pequeños que Brasil, los costos de una invasión similar al país sudamericano son incalculables, especialmente si consideramos que el PBI per cápita de Brasil es más bajo que el de Irak, lo que puede dar a los lectores una estimación de los problemas a resolver en un proceso de “reconstrucción”. De otra parte, la hipótesis de una invasión más corta, en la que los estadounidenses, por ejemplo, podrían luchar por un cambio de régimen en el país y partir en seguida, también constituye un escenario muy improbable, ya que trabajar cooperativamente con actores locales de oposición a un gobierno indeseable desde el exterior sería una opción mucho más barata y menos riesgosa para impulsar cambios políticos en el país, como ya lo hizo en la década de 1960 (Fico, 2008). Basta imaginar la facilidad que tendrían en los días actuales, con un presidente como Bolsonaro que pasea con la bandera estadounidense delante de su palacio constantemente.

Si EE.UU., siendo la mayor potencia militar del mundo, tendría tantas dificultades para consolidar su posición en una invasión al territorio brasileño, ningún

¹² Número de ciudades con más de 1 millón de personas. Estos son los únicos datos de la tabla que se obtuvieron de una fuente diferente, el sitio web World Population Review. Recuperado de <https://worldpopulationreview.com/countries/>

otro país estará en condiciones de intentar esta tarea¹³. Es posible concluir, por lo tanto, que el aislamiento geográfico brasileño, el tamaño de su territorio, de la población y de su economía son activos que le proporcionan una base de poder tan grande que mantiene una posición muy cómoda.

Pero esa situación de aparente tranquilidad no tiene solamente relación con lo que, en la categoría de Hanage y Lipsitch (2020), se sabe sobre el tamaño de Brasil en varias instancias. De hecho, además de haber renunciado a la opción nuclear, Brasil es el único país entre los cinco mayores del mundo que no ha logrado desarrollar su capacidad militar con base en la adquisición de nuevas tecnologías. Eso también es algo conocido, como se verá en adelante.

De acuerdo con el *Military Balance* (2020, p. 21), los presupuestos militares de los EE.UU. (1º), China (2º), Rusia (4º) y la India (5º) están entre los cinco mayores del mundo. El de Brasil es solamente el 11º del mundo. Y cuando se examina la calidad de ese presupuesto, la situación apunta a una restricción de capacidades mucho mayor que la de las demás potencias.

En comparación con otros países, las fuerzas armadas de Brasil poseen limitadas capacidades de cumplir con sus tareas prioritarias. Comparar el tamaño de las Fuerzas Armadas brasileñas con las de los otros cuatro países principales del mundo sería demasiado difícil. Cada país tiene intereses bastante distintos y se encuentra en escenarios estratégicos muy peculiares.

En cambio, puede ser útil comparar Brasil con dos países europeos: Francia y Reino Unido, que tienen economías con tamaños similares¹⁴ a la de Brasil y han estructurado sus Fuerzas Armadas con el objetivo de minimizar las amenazas extranjeras. Estas son potencias occidentales de tamaño medio y defienden valores similares. A pesar de estas similitudes, sin embargo, sus Fuerzas Armadas poseen contingentes y equipos muy distintos:

¹³ A pesar de la actual improbabilidad de una intervención militar estadounidense en Brasil, es importante considerar dos puntos: primeramente, que los EE.UU. ya han planeado intervenciones militares en el territorio brasileiro, como queda evidenciado en los casos del Rubber Plan o de la Operación Brother Sam. En segundo lugar, la potencia del norte tiene grandes preocupaciones con la actuación de terroristas en la triple frontera del país con Paraguay y Argentina (Vargas, 2019). Esas cuestiones sirven para corroborar las hipótesis de este capítulo de que la actuación política (más que la militar) y las vulnerabilidades (más que las amenazas) tienden a ser los ejes esenciales para la seguridad internacional de Brasil.

¹⁴ De acuerdo con el *CIA Factbook* (2020), Brasil es la octava economía del mundo (PIB PPC), el Reino Unido es la novena y Francia es la décima.

Tabla 4
Comparación entre los equipos y los contingentes militares de
Brasil, Francia y Reino Unido

Sectores	Indicadores	BRASIL	FRANCIA	RU
DEFENSA Y ECONOMÍA	PIB PPC (US\$ billones)	3,25	2,86	2,93
	PRESUPUESTO DE DEFENSA (US\$ mil millones)	27,47	52,27	54,77
	PORCENTAJE DEL PIB PARA LA DEFENSA (%)	1,49	1,93	2
	CONTINGENTE MILITAR ACTIVO	366.500	203.750 ¹⁵	148.450
ARMADA	CONTINGENTE	85.000	35.100	32.450
	SUBMARINOS	5 ¹⁶	9 ¹⁷	10 ¹⁸
	PORTAAVIONES	0 ¹⁹	1	1
	DESTROYERS + FRAGATAS	2 + 8	11 + 11	6 + 13
	AERONAVES	11	54	21
	HELICÓPTEROS	73 ²⁰	79 ²¹	58 ²²
EJÉRCITO	CONTINGENTE	214.000	114.850	83.500
	VEHÍCULOS BLINDADOS	2.110 ²³	4.922 ²⁴	3.302 ²⁵

¹⁵ Estos datos incluyen 13.300 definidos como “otro personal” (IISS, 2020, p. 104).

¹⁶ Todos son submarinos convencionales.

¹⁷ Todos ellos son submarinos de propulsión nuclear, 4 estratégicos y 5 tácticos.

¹⁸ Todos ellos son submarinos de propulsión nuclear, 4 estratégicos y 6 tácticos.

¹⁹ Brasil tenía, hasta 2017, el portaaviones São Paulo (A-12), que ya estaba muy poco funcional. Para su lugar, el país adquirió un portahelicópteros a los británicos en 2018, el PHM Atlántico (A-14). El PHM Atlántico entró en operación en 1995 en el Reino Unido y puede operar simultáneamente con siete helicópteros.

²⁰ 18 helicópteros antisubmarinos, 3 de combate, búsqueda y rescate y 52 helicópteros de transporte, incluidos 38 ligeros.

²¹ 36 helicópteros antisubmarinos y 43 multiusos.

²² 58 antisubmarinos. Los helicópteros de transporte están todos conectados al Comando Conjunto de Helicópteros.

²³ 393 tanques de batalla principales, 50 tanques ligeros, 408 de reconocimiento, 6 vehículos de combate de infantería y 1.253 transportadores blindados de personal.

²⁴ 222 tanques de batalla principales, 247 de asalto, 1483 de reconocimiento, 625 vehículos de combate de infantería, and 2345 transportadores blindados de personal.

²⁵ 227 tanques de batalla principales, 616 jackal de reconocimiento, 388 vehículos de combate de infantería, 809 transportadores blindados de personal, and 1,262 variantes blindados de utilidad.

Sectores	Indicadores	BRASIL	FRANCIA	RU
EJÉRCITO	ARTILLERÍA	1.953	265	598
	HELICÓPTEROS	104 ²⁶	326 ²⁷	238 ²⁸
FUERZA AÉREA	CONTINGENTE	67.500	40.500	32.500
	FUERZA ESPACIAL (SATÉLITES)	1	7 ²⁹	8 ³⁰
	AERONAVES DE COMBATE ³¹	209	284	222

Fuentes: CIA, 2020 (para el PBI); IISS, 2020 (para todos los otros datos).

La tabla demuestra que mientras Francia tiene menos de 2/3 del contingente brasileño y el Reino Unido tiene menos de la mitad, los dos países están mucho más equipados que Brasil. Entre los tres, los países europeos están ciertamente más preparados para combatir guerras y proteger sus intereses en el sistema internacional, especialmente si consideramos cuáles son los escenarios más probables para las guerras en el presente y en el futuro. De hecho, las diferencias son incluso mayores que las ilustradas en la tabla, que obviamente es incompleta. Varios de los sistemas más sofisticados no se mencionan, ya que algunos de ellos normalmente no están bajo el paraguas de los ministerios de Defensa y otros no son operados por las Fuerzas Armadas.

Adicionalmente, los equipos de los europeos son mucho más modernos que los brasileños. Eso significa que mirar solamente números, a pesar de dar señales importantes sobre la escasez de equipos en Brasil, no es ni de cerca suficiente para demostrar la precariedad de la situación de la defensa en el país. Es importante recordar, también, que el tamaño del territorio brasileño, de su espacio aéreo y de su mar territorial exigirían que el país tuviera muchos más equipos que Francia y que el Reino Unido para estar equiparado a ellos en términos de capacidad de defensa del territorio. Especialmente en el mar y en el espacio aéreo, el personal militar exclusivamente no garantiza la defensa; numerosos, confiables y modernos equipos son esenciales.

²⁶ 51 helicópteros multiusos, 38 de transporte y 15 ligeros.

²⁷ 66 helicópteros de ataque, 105 helicópteros multiuso y 155 helicópteros de transporte.

²⁸ Todos estos son parte del Comando Conjunto de Helicópteros, que tiene escuadrones de las 3 Fuerzas Armadas. 50 helicópteros de ataque, 66 helicópteros multiuso y 122 helicópteros de transporte.

²⁹ 3 de comunicaciones y 4 de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

³⁰ 8 de comunicaciones.

³¹ En cuanto las aeronaves del Reino Unido y Francia, estas son totalmente capaces de combatir; la mayoría de las aeronaves brasileñas se encuentran en condiciones de baja preparación.

Capacitar la defensa para la protección de un territorio como el brasileño impone al país la necesidad de actuar invirtiendo fuertemente en nuevas tecnologías C4ISR³², para realizar operaciones anti-acceso y negación de área (A2/AD)³³ y una gran capacidad logística. Solamente la tecnología puede garantizar que los agentes responsables por la seguridad del país puedan percibir posibles amenazas o tentativas de aprovechamiento de vulnerabilidades en corto tiempo. Y, más aún, que puedan llegar a determinar dónde y cuándo se presentarán estas amenazas para poder contenerlas. La versión actual de la Estrategia Nacional de Defensa brasileña ve esta necesidad:

Es necesario, por lo tanto, desarrollar las actividades de monitoreo y control del espacio aéreo, territorio, aguas jurisdiccionales brasileñas y otras áreas de interés, así como la capacidad de responder rápidamente a cualquier amenaza o agresión. Dichas actividades exigen que, cada vez más, las Fuerzas puedan operar en una red, aumentando el intercambio de información, lo que, dadas las dimensiones de las áreas consideradas, requerirá la capacidad de llegar a la región de interés de manera oportuna, según la capacidad de movilidad estratégica. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2016, p. 25)

Esa percepción está claramente definida en unos de los documentos de más alto nivel de la política de defensa brasileña, pero las instituciones nacionales que tratan el tema no se están moviendo en esa dirección. De acuerdo con la OTAN (29 de noviembre de 2019), en 2019, Francia gastó el 24,4% de su presupuesto de defensa en la adquisición de nuevos equipos, mientras que el Reino Unido utilizó el 22,4% de su presupuesto en la misma dirección. La directriz de la institución para sus miembros es del 20%, o sea, los dos países la cumplen adecuadamente. En el mismo año, Francia utilizó el 45,78% de su presupuesto total de defensa para el personal, mientras que la participación del Reino Unido en el personal fue del 34,52%. Estos datos incluyen gastos con personal activo (militares y civiles) y pensiones.

³² La abreviatura representa las siguientes capacidades: comando, control, comunicación, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento. El concepto fue desarrollado en los EE.UU. y ha sido utilizado por otros países para describir las capacidades de información más importantes que deben tener las Fuerzas Armadas modernas. Se puede encontrar más información sobre el tema en el Marco de Arquitectura del Departamento de Defensa (DOD, 2011), un documento que describe cómo la institución estadounidense recopila, almacena y mantiene datos para tomar decisiones eficientes y efectivas.

³³ Para un país como Brasil, que no tiene pretensiones de maximizar su poder en territorios distantes y que ya tiene sus fronteras bien definidas con sus vecinos, entendemos que la principal capacidad estratégica para garantizar su disuasión contra posibles amenazas extraterritoriales tiene relación con el concepto de A2/AD, o sea, con el desarrollo de la capacidad de impedir el acceso y negar áreas a enemigos que intenten aproximarse al territorio brasileño.

Los datos oficiales de Brasil demuestran que el país camina para un sentido completamente distinto. En 2019, el país gastó el 72,4% de su presupuesto de defensa en personal y solo el 7,03% en inversiones para adquirir equipos nuevos o para la modernización de antiguos (Senado Federal de Brasil, 2020). Si esta realidad no cambia, el país nunca podrá adquirir el equipo necesario para tener capacidades avanzadas de A2/AD y C4ISR. Desarrollar y adquirir equipos de alta tecnología es un esfuerzo costoso y una vez que los nuevos sistemas de armas estén operativos, su mantenimiento también demanda mucho. Sin embargo, a lo largo de los años, el Ministerio de Defensa no ha tomado providencias para adquirir suficiente equipo y mantener la disponibilidad de los que posee.

Hasta ahora, este subtítulo se ha concentrado en el examen de lo que sabemos sobre algunas de las capacidades brasileñas que han minimizado las chances de una intervención extrarregional directa y sobre las vulnerabilidades que ponen a Brasil en riesgo de tales amenazas. Pero es importante complementar el análisis.

Brasil ha estado en un contexto pacífico, lo que le ha permitido desarrollar —a lo largo de los últimos siglos— una política exterior basada en el respeto al derecho internacional y en la cooperación. Son diversos los analistas que tratan el tema y que crearon conceptos propios para nuestra política exterior como pragmatismo de principios (Ramalho, 2015), postura legalista en cuanto al orden internacional (Albuquerque, 2018) o potencia aspiracional con predilección para el poder blando (Mares y Trinkunas, 2016).

A lo largo de su historia, Brasil solo ha apoyado el uso de la fuerza en el sistema internacional si se aplica en defensa propia o si está siendo respaldado por instituciones internacionales, especialmente después de la creación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta postura ha permitido al país participar en varias operaciones de mantenimiento de la paz y ha legitimado su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en diversas ocasiones. Adicionalmente, rara vez, Brasil ha usado la fuerza en defensa propia³⁴.

El reconocido profesionalismo de sus diplomáticos, una tradición que viene desde Río Branco, permite decir que esta postura legalista de Brasil ha contribuido

³⁴ Ya se han mencionado las excepciones en el continente. La participación limitada del país en la Segunda Guerra Mundial, cuando envió alrededor de 20 mil soldados para combatir en Italia, es otro ejemplo de un caso en el que el país ha utilizado la fuerza —y no solo la amenaza de esta— para defender sus intereses. Es interesante anotar que si bien el establecimiento de sus fronteras se cumplió mediante negociaciones pacíficas, las Fuerzas Armadas de Brasil fueron importantes en aquel momento. Durante las negociaciones, la percepción de que la Fuerza Armada brasileña era muy capacitada contribuyó para el resultado positivo obtenido (Alsina Junior, 2015).

para la manutención de su historia pacífica en las relaciones internacionales. Por cierto, esa visión sería aún más fortalecida si también estuviera basada en una más firme colaboración de largo plazo con sus vecinos, como se dijo anteriormente. Entretanto, el gobierno de Bolsonaro ha renunciado a esta tradición sin aclarar qué es lo que pretende construir en su lugar, generando ansiedades en sus vecinos. La comunidad internacional reacciona mal a este cambio, pero es muy temprano para afirmar que los perjuicios serán muy duraderos.

La intrincada relación entre defensa y diplomacia para la inserción internacional del país es reconocida por la Política Nacional de Defensa, el principal documento sobre la defensa del país:

La paz y la estabilidad en las relaciones internacionales requieren acciones integradas y coordinadas en las esferas del **Desarrollo**, para la reducción de las deficiencias estructurales de una nación, viveros para la aparición de amenazas a la soberanía y el bienestar social; **Diplomacia**, para combinar intereses en conflicto de países; y **Defensa**, para disuadir o enfrentar acciones hostiles. Estos tres pilares —Desarrollo, Diplomacia y Defensa— deben explorarse en mayor o menor profundidad, según el caso específico, para garantizar la Seguridad y Defensa nacional³⁵. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2016, p. 11)

A pesar de su tamaño y de su tradición diplomática, también es posible pensar —con base en la amplia literatura de relaciones internacionales— que no es inteligente la postura brasileña de confiar en sus características naturales y no proveer una buena retaguardia a los diplomáticos por medio de un instrumento de fuerza. Los propios Mares y Trinkunas, justo después de enfatizar las fortunas brasileñas mencionadas en la primera cita de este subtítulo, afirman que:

Sin embargo, debido a sus conexiones con el sistema internacional a través del comercio global, las inversiones, la migración y la cultura, Brasil sigue siendo vulnerable a los efectos de conflictos disruptivos que tienen lugar en otras partes del mundo. Por lo tanto, Brasil tiene interés en promover el orden en el sistema internacional, incluso en el dominio de la seguridad. (Mares y Trinkunas, 2016, p. 85)

Si es así, puede ser interesante estimular al lector reflexionar sobre la evolución de lo que hemos discutido hasta ahora, completando la tercera categoría de Hanage y Lipsitch (2020). En este sentido, y aunque sean improbables en este

³⁵ Vale observar que esta fórmula buscó rememorar la Política Exterior de Brasil implementada en los años sesenta, cuando el canciller Araújo Castro, en un importante discurso de apertura de la Asamblea General de la ONU en 1963, se manifestó en contra del congelamiento del poder mundial, recordando que el mundo tenía cuatro puntos cardinales. La implicación era que las tensiones entre el Norte y el Sur merecían la misma atención que el conflicto Este-Oeste. En esta ocasión, Araújo Castro señaló los tres Ds que sintetizaba la posición brasileña: Descolonización, Desarrollo, y Desarme.

momento, ¿qué amenazas de potencias extrarregionales se podrían imponer a Brasil, sacando provecho de sus vulnerabilidades?

En primer lugar, están los desafíos que surgen como consecuencia de las características de la estructura internacional en constante cambio. La posibilidad discutida brevemente en la primera parte de este capítulo de una guerra entre grandes potencias continúa presente (aunque no sea probable) y Brasil, en ese escenario, puede verse obligado a tomar parte en un gran conflicto debido a sus lazos y alianzas internacionales.

En segundo lugar, pueden surgir amenazas relacionadas con el deterioro de las condiciones en que viven países de la región inmersos en crisis, como es el caso de Venezuela. En estos casos, la agudización de los impases económicos y sociales que se originan en el país pueden afectar a toda la región y Brasil es el actor regional más apto para liderar un esfuerzo conjunto con el fin de contenerlos. Preocupa mucho, en esta hipótesis, la presencia cada vez más fuerte de las potencias extrarregionales en América del Sur ante la limitada capacidad tecnológica de la Armada y de la Fuerza Aérea de Brasil (un solo portaaviones estadounidense estacionado en el estuario del río Amazonas puede bloquear la mitad del territorio nacional). La vulnerabilidad de las plataformas de perforación petrolera del país es enorme, ya que la flota de la Armada brasileña no tiene suficientes medios para protegerlas.

Tercero, aunque no sean probables las amenazas militares de grandes potencias a Brasil, se puede pensar en la posibilidad de que este país sufra presiones económicas o políticas en el futuro, por medio de la utilización de recursos tecnológicos, lo que también está relacionado con sus vulnerabilidades. Actualmente, no sería demasiado difícil para un Estado tecnológicamente capaz realizar un bloqueo en el sistema de comunicación del país. Además, con la propagación de la cibernética y las nanotecnologías, la vulnerabilidad de los países que no invierten en sistemas de defensa de alta tecnología se ha incrementado severamente. Es importante recordar la hipótesis desarrollada por uno de los más importantes realistas de la actualidad, al mencionar la incapacidad de la gestión de Bolsonaro de preservar la Amazonía, quien habla claramente del precio que puede tener la decisión brasileña de no preparar a sus Fuerzas Armadas:

Brasil está en posesión de un recurso global crítico, por razones puramente históricas, y su destrucción dañaría a muchos Estados o a todo el planeta. A diferencia de Belice o Burundi, lo que hace Brasil podría tener un gran impacto. Pero Brasil no es un verdadero gran poder, y podría ser factible amenazarlo con sanciones económicas o incluso con el uso de la fuerza si se rehusara a proteger la selva tropical. Para ser claros: no recomiendo este curso de acción ni ahora ni en el futuro. Solo estoy señalando que Brasil podría ser algo más vulnerable a la presión que otros Estados. (Walt, 2019)

Como se puede observar, Walt trabaja con las mismas premisas de este capítulo, esto es, que el aumento de las presiones extrarregionales sobre Brasil tiende a ocurrir cuando el país deja de preocuparse de sus compromisos internacionales. Además, tales amenazas son directamente proporcionales a nuestras vulnerabilidades.

Finalmente, los actores no estatales también pueden sacar provecho de nuestras vulnerabilidades. Cualquier actor que desee desestabilizar la capacidad de Brasil para regular de manera autónoma su entorno político y económico puede usar las mismas herramientas antes citadas. Las revelaciones de Edward Snowden y la influencia de actores rusos en las elecciones estadounidenses dieron dos ejemplos de cuán vulnerables son incluso los países poderosos en estas áreas.

Ninguna de estas amenazas es nueva. El propio concepto de seguridad multidimensional que hemos discutido las menciona. Algunas de ellas, aunque más probables que una invasión terrestre al territorio brasileño, no tienden a realizarse. Sin embargo, es con ellas en mente que Brasil debería planificar su sistema de defensa, cuando se considera la existencia de otro Estado en una interacción estratégica. De no ser así, hace falta concentrar la atención en reducir las vulnerabilidades en los campos anteriormente mencionados.

Una similitud entre ellas es que Brasil solo podría disuadir un posible rival por medio del incremento de sus inversiones en activos tecnológicos, ampliando sus recursos de poder. Con la excepción del primer desafío, las hipótesis presentadas en general tienden a crear escenarios, en los cuales las fuerzas armadas deberían tener la capacidad de predecir la aparición de la amenaza antes de su materialización. Para esto, hace falta comprometer la capacidad del país en un esfuerzo de guerra para enfrentarlas. Si finalmente la disuasión fracasa, será necesario combatir estas amenazas. Esto requerirá tropas altamente equipadas y ágiles, con capacidad de moverse rápidamente por todo el país y luchar guerras tecnológicamente intensas, en que las capacidades C4ISR y A2/AD serían fundamentales³⁶.

Los combates tienden a ser muy concentrados, intensos y en áreas urbanas. Todas las potencias medias del mundo han entendido esta lógica y ampliaron sus inversiones en nuevas tecnologías, lo que les obligó, al mismo tiempo, a disminuir el tamaño de sus Fuerzas Armadas debido a los límites de sus presupuestos de defensa. Brasil, en este contexto, está cada vez más distante de un modelo sostenible financieramente en el tiempo y, consecuentemente, más vulnerable.

³⁶ Acrónimos para Comando, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento, y Anti-acceso / Negación de Área.

En otras palabras, así como pasa con el abandono de su tradición diplomática, el país está creando nuevas vulnerabilidades —sin lograr reducir las que ya tenía—, que luego pondrán en riesgo la seguridad de su población.

Aún en el ámbito de las especulaciones, dos últimos comentarios sobre las posibilidades futuras pueden ser útiles. Primeramente, las tendencias históricas del presupuesto brasileño parecen indicar que la situación no mejorará en el futuro, en especial debido a la militarización que se percibe en la política brasileña corriente. El desequilibrio entre las cuentas de personal e inversiones del presupuesto de defensa de Brasil se agravó en las últimas décadas. Nada indica cambios en esta tendencia en los próximos años. Además, en los últimos meses se observó el desvío de función de miles de militares, ocupados en diversas actividades administrativas desde el inicio del gobierno de Bolsonaro. Eso continuará limitando la preparación de nuestras Fuerzas Armadas para contribuir con la política exterior del país.

Finalmente, por todo lo expuesto en este capítulo, una segunda suposición importante es que otra forma muy eficiente de disminuir las vulnerabilidades de nuestros países frente a amenazas extrarregionales demandaría invertir en la manutención de la buena imagen internacional de la diplomacia brasileña y en el estrechamiento de las relaciones de Brasil con sus vecinos, lo que exigiría refinar el concepto de seguridad multidimensional y la definición de las responsabilidades de cada autoridad política que contribuye con su obtención. Ello exigiría profundizar la cooperación entre los Estados, entre sus Fuerzas Armadas y entre los otros actores que garantizan la seguridad de las poblaciones de los Estados.

5. Conclusión

Como conclusión, vale recordar lo que observamos a partir de las categorías de Hanage y Lipsitch (2020). Sabemos que Sudamérica es una zona de paz en la cual las amenazas extrarregionales son difusas. Se sabe, que la presencia de las potencias extranjeras en la región ha aumentado mucho en los últimos años y que eso expandió las posibilidades de que conflictos entre ellas traigan consecuencias muy negativas para la región. También se sabe que el único país que podría liderar un nuevo proceso de aproximación entre los Estados de la región con el objetivo de minimizar la importancia de la presencia extranjera, está cada vez más, alejándose del continente. Es importante además mencionar en este punto que los países sudamericanos han desmantelado la UNASUR, una institución que logró diversos éxitos de diálogo y cooperación con vistas a coordinar posiciones conjuntas en el área de defensa.

En cuanto a la región, los conocimientos históricos y las formulaciones teóricas sobre la política internacional demuestran que, a pesar del pacifismo que marca

las relaciones entre los países del continente, no hay ninguna garantía de que esa situación será permanente en el tiempo. Por eso, sería prudente que los países volviesen a tener discusiones serias sobre la construcción de iniciativas propias y eficientes para armonizar sus posiciones respecto a temas de seguridad y defensa. Este esfuerzo podría iniciarse con una definición regional más clara sobre las diferencias conceptuales entre seguridad, defensa, amenazas, riesgos y vulnerabilidades, recuperando un ejercicio fructífero del CDS/Unasur. A partir de tales definiciones, se podría distribuir responsabilidades de manera más adecuada entre las instituciones de seguridad actuantes en cada país.

Finalmente, dos menciones sobre Brasil. El país tiene condiciones naturales para tornarse una importante potencia media en el sistema internacional y para liderar un amplio proceso de cooperación regional en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, todavía en las últimas décadas, Brasil no ha logrado consolidar su liderazgo regional.

Más aún, en el corto plazo, lo que se ve como iniciativa del gobierno de Bolsonaro es la acelerada destrucción de la imagen de Brasil como un país capaz de promover soluciones pacíficas y generar confianza, y el único que tendría condiciones para liderar un proceso significativo de concertación regional en el ámbito de la defensa. Lo que se puede inferir a partir de esta política es una progresiva disminución de la capacidad brasileña de influenciar los procesos internacionales, como ya se observa con relación a temas como medio ambiente y derechos humanos.

En ese sentido, sería interesante imaginar que quizás una esperanza más sólida de solución para la disminución de nuestras vulnerabilidades pueda estar en instituciones políticas subnacionales y en el ámbito de la cooperación técnica (a partir de las fuerzas armadas y policiales). Por medio de iniciativas *ad hoc* se podrá fortalecer la cultura de cooperación en la región. La academia, a su vez, también tiene una misión que cumplir en ese proceso, desarrollando conceptos y haciendo recomendaciones a los actores verdaderamente interesados en la minimización de las vulnerabilidades regionales.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F.L. (2018) Developing Powers in Multilateral Regimes: Brazil's Foreign Policy in the Climate Change and Peace and Security Regimes. *International Negotiation*, 23(3), 423-445.
- Alsina Junior, J.P. (2015). *Rio Branco: grande estratégia e o poder naval*. Río de Janeiro: FGV Editora.
- Araújo, E. (11 de marzo de 2019). Aula Magna do ministro Ernesto Araújo no Instituto Rio Branco. Brasília. Recuperado de <http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/artigos/60-noticias/76-aula-magna-do-ministro-ernesto-araujo-no-instituto-rio-branco>
- Asmann, P. y O'Reilly, O. (28 de enero de 2020) Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019. *InSight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>
- Bartolomé, M. (2013). Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea. *Relaciones Internacionales*, 23, 35-64. Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/168391/f72bcd0451e6d67f7d540b4f19685d90.pdf>
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Bennhold, K. (23 de marzo de 2020). Sadness' and Disbelief From a World Missing American Leadership. *New York Times*. Recuperado de <https://nyti.ms/3bx7FQ0>
- Bilmes, L.J. (2013) *The Financial Legacy of Iraq and Afghanistan: How Wartime Spending Decisions Will Constrain Future National Security Budgets*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-006. Recuperado de <https://www.hks.harvard.edu/publications/financial-legacy-iraq-and-afghanistan-how-wartime-spending-decisions-will-constrain>
- CIA – Central Intelligence Agency. (2020). *The World Factbook*. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Clausewitz, K. (1976). *On war*. Princeton: Princeton University Press.
- Crawford, N. C. (2016). *US Budgetary Costs of Wars through 2016: \$4.79 Trillion and Counting. Summary of Costs of the US Wars in Iraq, Syria,*

- Afghanistan and Pakistan and Homeland Security*. Providence: Brown University. Recuperado de <https://www.brown.edu/web/documents/nosearch/2016CostsofWar.pdf>
- Deloitte (2020). Covid-10: Orchestrating the Recovery of Organizations and Supply Chains. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/ca/en/pages/finance/articles/covid-19-orchestrating-recovery-of-organizations-supply-chains.html>
- Duarte, E.E. (2016). Clausewitz, Corbett e o desafio das guerras limitadas. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 22(1), 115-144.
- The European Union's Global Strategy. EU(2019). *The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf
- FAO. (2018). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>
- Fico, C. (2008). *O Grande Irmão: da Operação Brother Sam aos Anos de Chumbo. O Governo dos EE.UU. e a Ditadura Militar Brasileira*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- FSP – Folha de São Paulo. (30 de julio de 2018). De uma estação espacial na Argentina, China expande seu alcance na América Latina. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/07/de-uma-estacao-espacial-na-argentina-china-expande-seu-alcance-na-america-latina.shtml>
- Hanage, B. y Lipsitch, M. (23 de febrero de 2020). How to Report on the COVID-19 Outbreak Responsibly: remember, the virus doesn't follow the news and doesn't care about Twitter. *Scientific American*. Recuperado de <https://blogs.scientificamerican.com/observations/how-to-report-on-the-covid-19-outbreak-responsibly/>
- Hoffman, F.G. (2007). *Conflict in the 21st Century: the rise of hybrid wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies. Recuperado de https://potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
- IISS – International Institute for Security Studies. (2020). *The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economics*. Londres: IISS.

- IMCO. (2019). Las 50 ciudades más violentas del Mundo en 2018. Recuperado de <https://imco.org.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2018-via-consejo-ciudadano-la-seguridad-publica-la-justicia-penal-mexico/>
- Koop, F. Andreoni, M, Bermúdez, A., y Cuéllar, A. (20 de abril de 2020). Latin America seeks Chinese Medical Aid to Fight Coronavirus. *Brazilian Report*. Recuperado de <https://brazilian.report/latin-america/2020/04/12/china-latin-america-medical-aid-fight-coronavirus>
- Lafuente, J. y Manetto, F. (16 de mayo de 2020). Mitos, egos y torpeza: anatomía de un complot disparatado en Venezuela. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2020-05-16/mitos-egos-y-torpeza-anatomia-de-un-complot-disparatado-en-venezuela.html>
- Mares, D.R. y Trinkunas, H.A. (2016). *Aspirational Power: Brazil on the long road to global influence*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Marina de Brasil. (2020). *Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira*. Recuperado de <https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2016). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Recuperado de https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf
- Mingst, K.A. (2003). *Essentials of International Relations*. Nueva York: W.W. Norton.
- OEA – Organización de Estados Americanos. (28 de octubre de 2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1. Recuperado de http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- OTAN. (29 de noviembre de 2019). Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019). Press Release. Recuperado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf
- OXFAM. (2017). *A Distância que Nos Une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Recuperado de <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>
- Paul, S.K. (2013). Vulnerability Concepts and its Application in Various Fields: A Review on Geographical Perspective. *Journal of Life Earth Sciences*, 8, 63-81. <https://doi.org/10.3329/jles.v8i0.20150>

- Pauwels, E. (2019). *The New Geopolitics of Converging Risks*. Nueva York: United Nations University Centre for Policy Research. Recuperado de <https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/3472/PauwelsAIgeopolitics.pdf>
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2014) Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 8-30. <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100009>
- PNUD. (1994). *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Powell, J. (13 de mayo de 2020). *Current Economic Issues. Speech at the Peterson Institute for International Economics*. Washington, D.C. (via webcast). Recuperado de <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20200513a.htm>
- Qiao, L. y Wang, X. (1999). *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.
- Ramalho, A. J. (2015). Brazil's Principled Pragmatism: a viable response to the new geopolitics of resource competition? En D. Steven, E. O'Brien, B. Jones. *The New Politics of Strategic Resources. Energy and Food Security Challenges in the 21st Century* (pp. 42-64). Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Sanahuja, J.A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En M. Mesa. (Coor.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-2020* (pp. 272-294). Madrid: CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.
- Senado Federal de Brasil. (2020). Siga Brasil Painéis - Orçamento Federal. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>
- SIPRI. (2019). Trends in World Military Expenditures. Recuperado de https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf
- Sisci, F. (21 de mayo de 2020). US, China could be sleepwalking into a new war. *Asia Times*. Recuperado de <https://asiatimes.com/2020/05/us-china-sliding-towards-a-lose-lose-conflict/>
- Snyder, G. H. (1960). Deterrence and Power. *Journal of Conflict Resolution*, 4(2), 163-78.

Tuchman, B. (1984). *The March of Folly. From Troy to Vietnam*. Nueva York: Knopf.

UNCTAD. (2020). *The COVID-19 Shock to Developing Countries. Towards a "Whatever it Takes" Programme for the two-thirds of the world's population being left behind*. Ginebra: UNCTAD, Trade and Development Report Update.

Oficina del Secretario de Defensa de los Estados Unidos. (2018). *National Security Strategy of the United States of America. Sharpening the America's Competitive Edge*. Recuperado de <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

Vargas, A. (28 de junio de 2019). Hezbollah lucra na Tríplice Fronteira. *Istoé*. Recuperado de <https://istoe.com.br/hezbollah-lucra-na-triplice-fronteira/>

Walt, S. (2019). Who Will Save the Amazon (and How)? *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>

World Bank. (2019). *World Development Report 2019*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>

WPR - World Population Review. (2020). *2020 World Population by Country*. Recuperado de <https://worldpopulationreview.com/>

Desafíos extrarregionales a la seguridad.

Anotaciones sobre el Perú

Mildred Rooney Paredes*

1. Una breve introducción a la coyuntura internacional y regional

No sería posible iniciar un artículo referido a las amenazas extrarregionales que enfrenta el Perú, sin mencionar la emergencia sanitaria, aún en curso, producida por el COVID-19. Este virus desconocido, desperdigado velozmente por la dinámica de la globalización, ha ocasionado lo que hasta hace poco parecía inimaginable: frenar abruptamente el propio fenómeno globalizador.

Este evento impredecible pero previsible constituye la expresión de una amenaza potencial que no había escalado en cuestiones de prioridad hasta su materialización. El Perú, al igual que los países vecinos, así como los demás Estados alrededor del globo han presentado evidentes inconvenientes para contener y afrontar la pandemia. Ya se habla del afianzamiento del unilateralismo, aislacionismo y proteccionismo en detrimento del multilateralismo; de un escenario post-COVID19 análogo al que legó la Primera Guerra Mundial (Haass, 7 de abril de 2020). La incertidumbre impera en esta transición del orden internacional, de la que se viene hablando en lo que va del siglo XXI, tras la emergencia de China y Rusia como potencias contendoras en los ámbitos económico-comercial y militar, respectivamente.

China y los Estados Unidos se encuentran inmersos en vaivenes de tensión. Desde 2018, la guerra comercial y el trasfondo tecnológico que acarrea consigo: la Cuarta Revolución Industrial y la disputa por la tecnología 5G ha ocupado la agenda bilateral de la potencia hegemónica en declive y la potencia aspirante a hegemónica. En esta coyuntura crítica, EE.UU. ha afianzado el paradigma aislacionista evidenciado durante la presidencia de Donald Trump, con acciones que denotan la ausencia de voluntad de ejercer liderazgo a través de las estructuras internacionales creadas con posterioridad a la II Guerra Mundial, bajo su lide-

* Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Con experiencia de docencia en la Academia Diplomática del Perú y en el curso de Seguridad Internacional del programa de maestría de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP. Investigadora miembro del Grupo de Investigación del Orden Internacional y Órdenes Regionales (GIOR) de la PUCP.

ID ORCID: 0000-0001-8149-8493

razgo. La suspensión del aporte estadounidense a la Organización Mundial de la Salud (OMS) ejemplifica esta tendencia.

En el plano regional, la crisis de Venezuela sigue siendo el tema predominante en la agenda de los países de la región sudamericana, especialmente, del Perú (proponente del Grupo de Lima creado en agosto de 2017) y Colombia. Otro evento resaltante que acaeció en noviembre de 2019 es la dimisión de Evo Morales de la presidencia de Bolivia, tras la crisis generada por las irregularidades identificadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) en las elecciones generales.

Ambas situaciones, una crónica (Venezuela) y la otra aguda (Bolivia) han devuelto a la OEA el rol que durante la primera década del siglo XXI el regionalismo “post-neoliberal” (Sanahuja, 2010) o “post-hegemónico” (Rigirozzi y Tussie, 2012) procuró minimizar bajo un enfoque de fortalecimiento de la autonomía regional, aupado por la Venezuela de Hugo Chávez, el Brasil de Lula Da Silva y la Argentina de Néstor Kirchner, frente a la injerencia que tradicionalmente ha ejercido los Estados Unidos en el sistema interamericano. Inscritos en este paradigma se crearon la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Actualmente, la UNASUR solo conserva a cuatro de sus miembros, Argentina, Guyana, Surinam y Venezuela, después del retiro de ocho países. De acuerdo con Sebastián Piñera, presidente de Chile, la UNASUR fracasó “por exceso de ideologismo y burocracia” (EFE Redacción, 16 de marzo de 2019). En su lugar, Chile, Colombia, Brasil Ecuador, Guyana, Paraguay y el Perú conformaron el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). La Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur de 22 de marzo de 2019 contempla en el punto 4: “Que este espacio abordará de manera flexible y con carácter prioritario temas de integración en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate del crimen, prevención y manejo de desastres naturales”.

La agenda de esta novel iniciativa de integración sudamericana no difiere sustancialmente de aquella que mantiene la UNASUR. La diferencia entre ambos bloques se concentraría primordialmente en: (i) la flexibilidad y agilidad que los países miembros buscan imprimirle al mecanismo de toma de decisiones y, (ii) la cláusula democrática incorporada en el punto 5 para la membresía:

Que los requisitos esenciales para participar en este espacio serán la plena vigencia de la democracia, de los respectivos órdenes constitucionales, el respeto

del principio de separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la soberanía e integridad territorial de los Estados, con respeto al derecho internacional.

Los cuestionamientos a la creación de PROSUR se concentran, principalmente, en su naturaleza excluyente y desprovista de pluralidad, en su espíritu sustitutorio de la UNASUR (conformada hace más de una década) y en consecuencia, el reducido aporte que podría efectuar, sobre todo, con relación a las agendas autonómicas de la región (Frenkel, 2019).

Por otra parte, pese a ser el foro que reúne a la totalidad de países latinoamericanos y caribeños, los desencuentros políticos e ideológicos entre los miembros, especialmente, respecto al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela, resultaron en el funcionamiento disminuido de la CELAC, prácticamente inexistente durante el año 2018. México ha asumido la presidencia pro témpore 2020 y ha presentado una agenda compuesta por 14 puntos a ejecutarse entre 2020 y 2021. Si bien este país ha expresado su interés de hacer de la CELAC “[...] el mecanismo multilateral más poderoso de la región” (Telesur.net, 8 de enero de 2020), la complejidad de la coyuntura probablemente consiga desplazar la relevancia de los puntos propuestos¹.

En este contexto de (des)orden internacional, los países sudamericanos —entre ellos el Perú— enfrentan amenazas y riesgos regionales y globales en materia de seguridad, con diferentes alcances e intensidad; a los cuales se suman los flagelos endógenos como la explotación de personas y la esclavitud, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo y el narcotráfico, que cuentan con una dimensión internacional.

A partir de lo descrito, el presente capítulo se propone responder la siguiente pregunta: ¿Qué desafíos extrarregionales en materia de seguridad enfrenta el Perú en el decurso de la coyuntura regional y global? En esa línea, el capítulo tiene por objetivos, abordar los desafíos extrarregionales prioritarios y relativamente nuevos para el Perú, así como aportar al análisis de los procesos de securitización experimentados.

¹ Los 14 puntos son los siguientes: 1. creación de un programa espacial en conjunto;

². grupos certificados para atender desastres; 3. encuentro científico; 4. encuentro de rectores; 5. compra en común; 6. monitoreo sobre resistencia de los antimicrobianos; 7. metodología contra corrupción; 8. foro ministerial; 9. trabajo en conjunto ante Naciones Unidas; 10. mecanismos de gobernabilidad; 11. Premio CELAC contra la desigualdad; 12. Concertación regional; 13. Gestión sustentable de los recursos oceánicos; 14. Acción turística en Común.

Para ello, la identificación y selección de las temáticas objeto de análisis comprende la valoración de los siguientes aspectos: (i) la caracterización del Perú como país sudamericano; (ii) el origen externo de las amenazas y/o el involucramiento de potencias externas; (iii) la conceptualización multidimensional de la seguridad; y, (iv) el proceso de politización o securitización a nivel sistémico, regional y/o nacional.

Con base en tales consideraciones, para los objetivos que persigue el presente capítulo, la crisis venezolana, la amenaza global de pandemias como el COVID-19 y la seguridad cibernética se conceptúan como tres desafíos extrarregionales que enfrenta el Perú en materia de seguridad. Para tal efecto, en el apartado siguiente se exponen breves apuntes sobre el concepto de seguridad y el proceso de securitización. A continuación se describe la situación del Perú en materia de seguridad para contextualizar el análisis. Seguidamente, se plantean cuestiones sobre los tres desafíos antes mencionados, para finalmente esbozar reflexiones sobre lo discutido en el texto.

2. Apuntes sobre el concepto de seguridad y securitización

Tras el fin de la Guerra Fría, el tradicional concepto de seguridad del enfoque realista y neorrealista, se basó en la preservación de la soberanía e integridad territorial, esto es, la supervivencia del Estado, la misma que fue objeto de debate académico y en el seno mismo de las Naciones Unidas. La existencia de otros ámbitos además del militar, considerados críticos para el bienestar y la vida de los individuos y comunidades, impulsaron la ampliación y profundización de la agenda de seguridad.

De tal manera que en 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propuso el concepto de “seguridad humana”², transitando de una perspectiva estatocéntrica a una basada en el ser humano, en el entendimiento que la seguridad es multidimensional, preventiva, universal e interdependiente, y que comprende siete componentes: alimentaria (p.ej. hambrunas, escasez de alimentos), salud (p.ej. pandemias, desnutrición), personal (p.ej. delincuencia, terrorismo), económica (p.ej. pobreza, desempleo), comunitaria (p.ej. migración, refugiados), ambiental (p.ej. degradación ambiental, contaminación) y política (p.ej. violación de derechos humanos) (PNUD, 1994, p. 28).

² A nivel hemisférico, el concepto de seguridad humana fue contemplado expresamente en el literal e) del punto 4 de la Declaración sobre Seguridad en las Américas aprobada en la Conferencia Especial de la Seguridad de la OEA realizada el 28 de octubre de 2003, con los términos siguientes: “La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de

En el ámbito académico, las concepciones alternativas de la seguridad incorporaron nuevos objetos referentes (además del Estado, individuos, región, sistema internacional), amenazas (no solo militares), fines (mínimo de calidad de vida) y medios (de diversa naturaleza dependiendo de la amenaza, no necesariamente militares) (Kahhat, 2019). Como parte de este paradigma de estudios de la seguridad internacional, la teoría de la securitización desarrollada por la Escuela de Copenhague, plantea que una amenaza considerada existencial requiere la adopción de medidas de emergencia, lo cual justifica la adopción de acciones fuera de los límites normales del procedimiento político (Buzan, Waever y de Wilde, 1998; Buzan y Waever, 2003).

En esta dinámica intervienen tres elementos: el objeto referente, la amenaza a la supervivencia del objeto (amenazas existenciales) y el actor securitizador, que cumple el rol legitimador de las medidas excepcionales a las normas regulares (Buzan, Waever y de Wilde, 1998; Buzan y Hansen, 2009). Al ser un proceso intersubjetivo, la securitización de determinadas agendas depende de las percepciones e intereses de los actores, así como de la variable contextual, tanto en el plano sistémico como regional.

El éxito del proceso de securitización se produce cuando la caracterización de amenaza existencial es aceptada por el público referente, en razón de lo cual se pueden aplicar medidas de emergencia. Para que esto ocurra, un componente crítico es la capacidad de *agenda-setting* del “actor securitizador” (Buzan, Waever y de Wilde, 1998). De manera que, así como ciertas agendas son “securitizadas”, también podrían dejar de ser consideradas amenazas existenciales para los objetos referentes (des-securitización) y pasar a la agenda política (politización), por lo cual, adquiere nuevamente un tratamiento regular conforme a los procesos políticos existentes.

Las definiciones brevemente expuestas en este apartado, aportan a la comprensión de la inclusión de temáticas en el presente capítulo que, bajo una conceptualización tradicional de la seguridad quedarían de plano excluidas.

3. La situación del Perú en materia de seguridad

Por la ausencia de conflictos armados externos, en este nuevo siglo XXI, Sudamérica generalmente es considerada una “zona de paz”; sin embargo, los problemas de inseguridad se concentran en el orden interno. De acuerdo con la vigente Política de Seguridad y Defensa Nacional³ (PSDN) alineada al contenido

las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre”.

³ Aprobada por Decreto Supremo N° 012-2017-DE, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 2017.

del Libro Blanco de Defensa (2006), las amenazas a la seguridad nacional del Perú han variado desde 2004. Así destaca la presencia de remanentes terroristas en el VRAEM⁴ y su relación con el narcotráfico; al igual que los altos índices de victimización y percepción de inseguridad ciudadana, a causa de la delincuencia común y el crimen organizado.

Por otra parte, en la línea de las conceptualizaciones amplias, la PSDN recoge expresamente el carácter multidimensional de la seguridad⁵; en razón de lo cual, identifica como sujetos: al Estado y a la persona humana. En ese sentido, establece que los objetos que corresponden al “sujeto Estado” son la soberanía, la independencia y la integridad territorial, el Estado de derecho y los intereses nacionales; mientras que para el “sujeto persona humana” son la paz social y la protección de los derechos fundamentales.

A partir de estos postulados, la PSDN analiza veinte problemas⁶ que en conjunto constituyen el problema público que aborda este instrumento estratégico a través de tres objetivos, con sus correspondientes lineamientos y alcances: (i) garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de los intereses nacionales; (ii) garantizar el orden interno contribuyendo al normal funcionamiento de la institucionalidad política y jurídica del Estado; y, (iii) alcanzar niveles de desarrollo sostenible que contribuyan a garantizar la seguridad nacional.

En este complejo escenario, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo, garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial, y participar en el desarrollo económico y social del país, lo cual implica participar en la lucha contra el narcotráfico, la gestión de riesgos de desastres, la ciberdefensa y en la coyuntura

⁴ VRAEM: Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

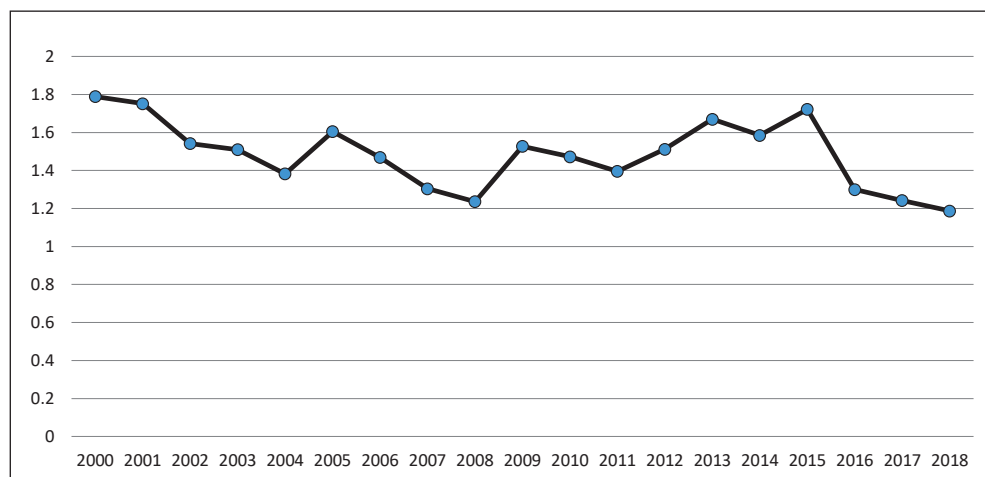
⁵ Al igual que el Libro Blanco de Defensa que respecto a la multidimensionalidad de la seguridad contempla lo siguiente: “La seguridad se concibe hoy como multidimensional, pues integra una multiplicidad de factores de riesgo y amenazas, cuya integración nace justamente del proceso de globalización”.

⁶ Estos problemas abarcan debilidades, riesgos, y amenazas vinculados a diversos ámbitos de la acción estatal: gestión efectiva (capacidad militar de las Fuerzas Armadas, corrupción, modernización de la gestión pública, gestión de riesgo de desastres, ciberseguridad y hacinamiento penitenciario y resocialización), seguridad medioambiental (protección de la Amazonía, presencia en la Antártida y combate en la minería ilegal y desaceleración del deterioro del ambiente), seguridad personal (narcotráfico, terrorismo e inseguridad ciudadana), política (identidad nacional en los ciudadanos y cultura de seguridad nacional), seguridad económica (competitividad de la economía peruana, combate a la pobreza y desigualdad social, inversión en ciencia y tecnología, desarrollo de tecnologías y, abastecimiento energético) y seguridad comunitaria (manejo de conflictos sociales).

actual, apoyar a las fuerzas policiales en las acciones de control ciudadano para el cumplimiento de confinamiento social como medida para enfrentar la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Para el cumplimiento de estas funciones, el gasto militar del Perú con relación al Producto Bruto Interno (PBI) alcanzó el 1.187% en 2018⁷, aproximadamente medio punto porcentual menos que el gasto efectuado en el 2015⁸ (1.722%).

Gráfico N° 1
Gasto militar del Perú 2000-2018
(% PBI)



Fuente: Banco Mundial, 2020. Elaboración propia

Como se aprecia en el Gráfico N° 1, la tendencia del gasto militar en el caso del Perú va hacia el descenso de forma notoria desde 2017, año en el que se efectuaron cuatro adquisiciones de armamento a Canadá, Italia, Corea del Sur y los Estados Unidos por un total de USD 64 millones. De forma análoga, en 2018, el Perú efectuó dos adquisiciones de armamento a Nueva Zelanda por USD 6 millones y a Corea del Sur por USD 86 millones, mientras que para el 2019 aún no se reportan transacciones (SIPRI, 2020). Las compras realizadas en los años 2017 y 2018 representan los montos más bajos comparados con los realizados entre 2014 y 2016 (SIPRI, 2020); periodo en el cual, el gobierno de Ollanta Humala destinó presupuesto para el mantenimiento y equipamiento militar de acuerdo con las adquisiciones programadas por las Fuerzas Armadas.

⁷ El PBI del Perú en 2018 ascendió a USD. 222 miles de millones.

⁸ El 2015 presenta el porcentaje más alto desde el año 2000, el cual equivalió al 1.789% del PBI (Databank, 2020).

Cuadro N° 01
Adquisición de armamento y equipos militares por el Perú 2010-2019
(en millones de USD)

Países	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Canadá	-	3	5	10	15	6	10	2	-	-	50
China	1	-	-	-	-	13	-	-	-	-	14
Francia	-	-	-	-	9	9	50	-	-	-	68
Israel	-	-	-	-	-	2	9	-	-	-	11
Italia	-	-	-	-	-	68	20	16	-	-	104
Países Bajos	24	-	-	-	64	6	-	-	-	-	94
Nueva Zelanda	-	-	-	-	-	-	6	-	6	-	12
Rusia	-	59	-	-	54	88	20	-	-	-	221
Corea del Sur	16	-	-	-	7	10	106	43	86	-	267
Reino Unido	-	-	-	4	4	-	-	-	-	-	8
Estados Unidos	5	2	5	8	-	11	1	3	-	-	35
Total	46	63	10	22	152	212	222	64	92	-	883

Fuente: SIPRI, 2020. Elaboración propia

Siendo que la disponibilidad de recursos es un elemento crítico para el cumplimiento de los amplios y complejos objetivos planteados por la PSDN (vinculados al desarrollo), la cooperación internacional constituye uno de los mecanismos que contribuye a complementar el limitado gasto militar, así como la asignación presupuestal a los diferentes sectores involucrados⁹, dado su carácter transversal.

⁹ Los sistemas funcionales y administrativos involucrados en la PSDN son los siguientes: Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Desarrollo Social, Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, Sistema Nacional de Gestión Forestal y Fauna Silvestre, Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

De acuerdo con las cifras de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, los Estados Unidos, China, la UE, Alemania y Canadá fueron las fuentes cooperantes oficiales que aportaron mayores recursos de cooperación técnica internacional (CTI), representando el 75% de la cooperación intergubernamental bilateral.

Cuadro N° 2
Áreas de proyectos de CTI financiados por principales fuentes cooperantes oficiales 2018

País	Áreas
Estados Unidos	Incremento de alternativas al cultivo ilícito de coca a cargo de DEVIDA. Mejora de la calidad de servicios públicos. Medioambiente.
China	Educación. Salud. Agricultura. Gestión de riesgos de desastres. Medioambiente.
Unión Europea	Apoyo al desarrollo social integral, en regiones específicas reforzando la cohesión social. Promover el desarrollo inclusivo a nivel regional y local. Fomento del comercio y la inversión. Consolidación de intervenciones.
Alemania	Gobernabilidad. Desarrollo Urbano Sostenible: i. Subsector Agua Potable y Saneamiento; ii. Subsector Transporte Urbano; iii. Subsector Energía Renovable; iv. Subsector Residuos Sólidos. Medioambiente. Gestión de recursos naturales y cambio climático.
Canadá	Igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Ambiente y cambio climático. Gobernanza inclusiva.

Fuente: APCI, 2020. Elaboración propia.

En cuanto a la relación con los Estados Unidos (principal fuente cooperante), el 20 de septiembre de 2012 se suscribió el Convenio de Donación de USAID N° 527-0426, que estipula el cumplimiento de tres objetivos en el Perú: (i) incremento de alternativas de desarrollo, (ii) mejor gestión y calidad de los servicios públicos en la Amazonía y, (iii) manejo sostenible de los recursos naturales en la Amazonía y la sierra glacial. Asimismo, el instrumento contempla la ejecución de actividades regionales en materia de salud y medio ambiente.

Mediante la Enmienda N° 14 suscrita el 28 de septiembre de 2018, se adicionó el componente de asistencia humanitaria para atender las necesidades humanitarias transfronterizas en Sudamérica que surjan como consecuencia de crisis por causas naturales o humanas. De acuerdo con el texto de esta enmienda, un área inicial de enfoque será apoyar la integración de los migrantes que llegan como consecuencia de la crisis humanitaria en Venezuela en las comunidades de arribo en Perú, Ecuador y Brasil. Además de estipular la ejecución de actividades de fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y organizaciones privadas, la mejora de servicios públicos básicos, facilitación de servicios de apoyo a actividades de generación de ingresos; se ha incluido la siguiente fórmula abierta: “Otras necesidades de asistencia humanitaria pueden ser abordadas mediante actividades adicionales, sujeto a la disponibilidad de fondos para tal propósito”.

Teniendo en cuenta el contexto regional sudamericano de 2012 —año de la suscripción del convenio de donación—, en el que gobiernos de izquierda ocupaban las presidencias de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina y Brasil, el Anexo 1, apartado II “Antecedentes” de este instrumento, se refiere al Perú como “socio principal” de los Estados Unidos en Sudamérica y a las operaciones de USAID en la subregión desde su misión en el país, en los términos siguientes:

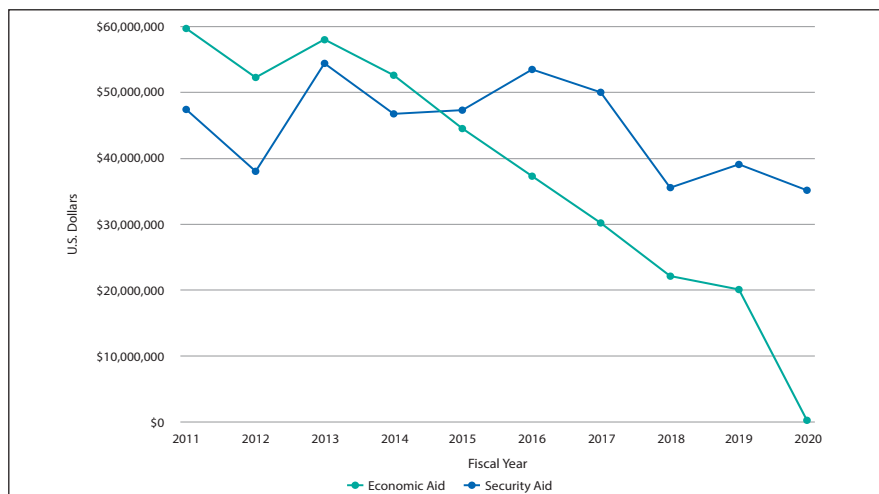
En reconocimiento al rol del Perú como un socio principal de los Estados Unidos en la región de América del Sur, y tomando en consideración la eficiencia operacional, USAID sigue operando su plataforma regional desde su Misión en el Perú, proporcionando servicios de administración, contabilidad, legales y de contratación a varias misiones de USAID en América del Sur.

En cuanto a la cooperación en materia militar, de forma regular, el Perú ha sido receptor de la ayuda estadounidense. No obstante, como se aprecia en el Gráfico N° 3, desde 2018, los montos de la ayuda en seguridad se redujeron por debajo de los USD 40 millones, los cuales se destinaron principalmente a tres programas: financiamiento militar, entrenamiento y educación militar¹⁰ y control del narcotráfico (Security Assistance Monitor, 2020)¹¹.

¹⁰ Un total de 186 personas fueron entrenadas en 2019 como parte de la ayuda que ofrecen los Estados Unidos al Perú (Security Assistance Monitor, 2020).

¹¹ Desde 2016, el Perú ya no ha sido incorporado como beneficiario de los programas de lucha contra el terrorismo, desminado, no proliferación y antiterrorismo, academias de servicio, entre otros.

Gráfico N° 2
Ayuda económica y de seguridad proveniente de los Estados Unidos



Fuente y elaboración: Security Assistance Monitor, 2020.

Así como el Perú mantiene vínculos convencionales con los Estados Unidos, también sostiene una relación bilateral profusa con la Federación Rusa en el aprovisionamiento de armamento y equipos militares que data de la década de los setenta (Adins y Rooney, 2019). La diversificación del relacionamiento en materia de seguridad y defensa se evidencia en la multiplicidad de tratados suscritos entre los años 2000 y 2019 (Cuadro N° 03), no solo con países vecinos o socios europeos tradicionales como Francia e Italia, sino también con las candidatas a grandes potencias China e India, y con países de Europa oriental como Polonia, Bielorrusia y Ucrania.

Cuadro N° 03
Tratados suscritos por el Perú en materia de seguridad y defensa 2000-2019

Contraparte	Ámbitos	N° de instrumentos
Argentina	Creación y reuniones del Comité Permanente de Coordinación sobre temas de defensa y seguridad (COPERSE).	6
Bielorrusia	Cooperación técnico-militar (adquisición de material y armamento, reparación y mantenimiento, capacitación e intercambio de información científico-técnica y experiencias).	1
Brasil	MINUSTAH. Cooperación en materia de defensa (visión compartida de defensa, intercambio de información en inteligencia estratégica, acciones conjuntas de entrenamiento e instrucción, industria militar).	2

China	Asistencia militar gratuita por China al Perú.	1
Chile	Términos de referencia para la medición estandarizada de los gastos de defensa externa. Fortalecimiento de cooperación en materias de seguridad y defensa de interés mutuo (instalación Comité Permanente de Seguridad y Defensa - COSEDE).	2
Colombia	Términos de referencia para la medición estandarizada de los gastos de defensa externa.	1
El Salvador	Ámbito de seguridad y defensa (mantenimiento de paz, intercambio de información y experiencia en intercepción de vuelos ilícitos, entre otros). Asistencia técnica en materia de defensa (entre otros crímenes organizados e intercambio de experiencias).	2
Ecuador	Desminado humanitario.	1
España	Intercambio y protección recíproca de información clasificada en el ámbito de la defensa.	1
Estados Unidos	Fortalecimiento de relaciones político-militares. Desminado en la Cordillera del Cóndor y en la frontera terrestre común con el Ecuador. Donación de USD 4.4 millones para operaciones de paz.	3
Francia	Cooperación en materia de defensa. Protección de información y material clasificados en el ámbito de la defensa. Cooperación en el campo de los materiales para la defensa.	5
India	Cooperación en ámbito de defensa (prevención de armas de destrucción masiva, prevención de amenazas no convencionales como drogas, piratería y desastres naturales y entrenamiento para operaciones de paz).	1
Israel	Cooperación industrial en materia de defensa e interior.	1
Italia	Cooperación en el campo de la seguridad y defensa y de los materiales para la defensa.	1
Polonia	Cooperación en el campo de la defensa.	1
Rusia	Cooperación técnico-militar. Protección mutua de propiedad intelectual en la cooperación técnico militar.	2
Ucrania	Cooperación militar y técnica.	1
Uruguay	Cooperación en el ámbito de la defensa (incluye intercambio de información, entrenamiento e instrucción militar y ejercicios combinados). Minustah.	2

Fuente: Archivo General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020.
Elaboración propia.

Específicamente, en materia de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y lucha contra el narcotráfico, de acuerdo con la información publicada por DEVIDA, el Perú ha suscrito 83 convenios bilaterales de cooperación con 28 países, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 04
Convenios bilateales suscritos por el Perú en materia de
drogas y narcotráfico

Región	Países	Nº de instrumentos
América del Norte	Estados Unidos	2
	México	1
América Central y el Caribe	Costa Rica	1
	Cuba	1
	El Salvador	1
	Guatemala	1
	Honduras	1
	Panamá	1
	República Dominicana	1
América del Sur	Argentina	4
	Bolivia	8
	Brasil	11
	Chile	12
	Colombia	8
	Ecuador	10
	Paraguay	3
	Uruguay	2
	Venezuela	2
Asia	China	1
	Tailandia	1
	Turquía	1
Europa	Alemania	1
	España	3
	Francia	1
	Italia	1
	Portugal	2
	Rumania	1
	Rusia	1

Fuente: DEVIDA, 2020. Elaboración propia.

Como se aprecia, por su dimensión internacional, la cooperación en materia de TID es cuantiosa. A partir de la revisión de literatura especializada es posible afirmar que esta forma de crimen organizado presenta en el Perú, las características siguientes: redes fragmentadas (emprendimientos locales, simultaneidad y dispersión territorial); organización flexible y adaptable (clanes familiares¹², multiplicidad de actores heterogéneos situados en contextos territoriales específicos —VRAEM y puertos del Callao y Paita¹³—); participación de intermediarios comerciales¹⁴; relación focalizada con remanentes de grupos terroristas¹⁵; (de alcance) no transnacional¹⁶; y, reactivo a la demanda internacional¹⁷ (López Villanes y Vizcarra Castillo, 2012; PCM, 2017; Zevallos, Mujica y Casas, 2019).

¹² Según los datos publicados por el portal Insight Crime (Saffon, 3 de octubre de 2019) más de 50 clanes familiares operan en el VRAEM (Navarrete, 18 de diciembre de 2019).

¹³ Se estima que el 80% de los cargamentos peruanos por vía marítima salen por el puerto del Callao y el 20% restante por el puerto de Paita (Goi, 8 de junio de 2017). Aunque datos recientes sitúan a Paita como centro de acopio de la droga que tiene como destino Bélgica para su distribución (León, 2019).

¹⁴ Desde hace unos años, voces de alarma han advertido sobre la presencia de “cárteles” mexicanos e italianos, a los cuales, recientemente, se han sumado bosnios y serbios. Estas organizaciones criminales transnacionales actúan en el Perú, como intermediarios comerciales aliados a los clanes familiares (que procesan y refinan la cocaína y sus derivados), mas no, en sentido estricto, como “cárteles” definidos como: “[...] particular forma de articulación en redes clandestinas a través de las cuales operan los distintos empresarios de la droga compartiendo recursos y estrategias que posibilitan los procesos de producción (cultivos y cocinas), transporte (rutas), comercialización (mercados) y legalización de capitales (lavado de activos). Sosteniendo la independencia y autonomía de cada grupo” (Medina, 2012).

¹⁵ Esta activa presencia se focaliza en el VRAEM; zona en la que los remanentes de Sendero Luminoso —entre 200 y 250 individuos—, autodenominados como Partido Comunista Militarizado del Perú (MPCP), para obtener el financiamiento que garantice su subsistencia, prestan seguridad a los clanes familiares del narcotráfico en las actividades de transporte de la cocaína, así como a los agricultores que siembran hoja de coca en el territorio, en el que se desarrollan operaciones de interdicción y erradicación (Saffon, 24 de setiembre de 2019).

¹⁶ De acuerdo con la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021, si bien no se puede identificar cárteles internacionales peruanos, existe presencia de firmas nacionales en Argentina, Chile y Brasil; no obstante, debido al crecimiento experimentado por el narcotráfico en el país, esta entidad pública infiere que en un futuro pueden aparecer los primeros cárteles internacionales peruanos.

¹⁷ De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019), según estimaciones, el número de consumidores de cocaína a nivel mundial llegó a aproximadamente 18.1 millones en 2018. Cabe subrayar que para UNODC (2018), el incremento del cultivo de coca en el Perú estaría posiblemente relacionado con la demanda de clorhidrato de cocaína en América del Norte y Europa y la posibilidad de abrirse a nuevos mercados en el resto del mundo.

Cabe destacar que a pesar de la variabilidad constante de las extensiones de la superficie con coca a nivel nacional, las estimaciones de la UNODC (2018) demuestran que desde 2003, las plantaciones no han ocupado menos de 40.000 hectáreas¹⁸. Otro aspecto relevante sobre el TID es que si bien la tasa de homicidios en el Perú para el 2019, según el portal Insight Crime (2020), es relativamente baja (8.5 por 100.000 habitantes)¹⁹, lo cual generalmente, conlleva a afirmar que el narcotráfico no ha acarreado una explosión de violencia generalizada en el país; la coexistencia de este delito con ilícitos depredatorios en determinados espacios territoriales, como la minería y tala ilegales²⁰; así como con delitos colaterales asociados al crimen organizado como el contrabando, la trata de personas, la inseguridad ciudadana (extorsión, sicariato, entre otros), la corrupción y el lavado de activos²¹, hacen necesaria una acción estatal multidimensional y articulada, que aborde el problema público no solamente desde la interdicción, sino desde un enfoque focalizado de desarrollo para las poblaciones de los espacios territoriales afectados.

4. Tres (nuevos) desafíos extrarregionales a la seguridad

El Libro Blanco de Defensa del Perú concibe las amenazas externas a la seguridad nacional por su origen: (i) aquellas que podrían generarse si se intentaran aplicar en Sudamérica doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional; (ii) las que podrían surgir de crisis en función de la escasez de recursos naturales de valor estratégico como recursos vitales; y, (iii) el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional.

En este contexto, los tres desafíos que se desarrollan en esta sección, la crisis venezolana, la amenaza global de pandemias como el COVID-19 y la vulnerabilidad cibernética, han sido seleccionados en función a cuatro aspectos: (i) el Perú

¹⁸ En 2017 la superficie de cultivo de hoja de coca se incrementó en un 15% respecto al año anterior con un total de 49,900 hectáreas repartidas en el VRAEM (43%), La Convención y Lares (21%) e Inambari-Tambopata (11%). El 25% restante de los cultivos se reparten en zonas que en 2017 han experimentado un reciente incremento con relación al 2016, como San Gabán (226%), Pichis-Palcazú Pachitea (554%), Bajo Amazonas (41%) y Putumayo (25%) (UNODC, 2018).

¹⁹ Tres veces menor comparada con la cifra de Colombia (25,4 por 100.000 habitantes).

²⁰ La conexión y complementariedad del narcotráfico con la tala y minería ilícitas se suele establecer en función a que la tala —y la deforestación consecuente— precede a la minería aurífera (un claro ejemplo de esto es La Pampa en Madre de Dios que ameritó la operación Mercurio para la erradicación de la minería ilegal); mientras que el comercio de oro sirve para el lavado de los activos provenientes del narcotráfico.

²¹ De acuerdo con el reporte elaborado por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), entre enero de 2007 y abril de 2019, los montos involucrados por posible delito precedente según los informes de inteligencia financiera (IIF) corresponden en un 35% a la minería ilegal y al tráfico ilícito de drogas en un 33% (SBS, 2019).

como país sudamericano; (ii) el origen externo de la amenaza o problema; (iii) el concepto multidimensional de seguridad; y, (iv) la securitización o politización de las agendas.

4.1. Desafío 1: La crisis venezolana

Un desafío común a la estabilidad de la subregión sudamericana es la crisis venezolana, que funge de escenario remoto de las crecientes tensiones entre las potencias globales. De una parte, reúne al conjunto de países occidentales liderados por los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) que promueven la salida de Nicolás Maduro de la presidencia al considerar al régimen una dictadura, conceptualizan la situación como crisis política y humanitaria, y han reconocido la legitimidad de Juan Guaidó como presidente interino. De la otra, se encuentra Venezuela, respaldada por China, Rusia e Irán.

Dentro del bloque occidental, EE.UU. bajo la presidencia de Donald Trump ha aplicado, a nivel unilateral, una estrategia de presión diplomática y sanciones económicas. Así, el pasado 1 de abril de 2020, EE.UU. presentó el Marco para la Transición Democrática de Venezuela que propone la creación de un gobierno de transición en el que no podrían participar ni Nicolás Maduro ni Juan Guaidó y la celebración de elecciones, a cambio del levantamiento de sanciones impuestas por esa potencia y la UE. Pocos días antes, el 26 de marzo —como expresión de la política exterior disonante de la administración Trump—, el fiscal general de ese país presentó cargos formales por narcotráfico y otros delitos contra Nicolás Maduro y otros dirigentes chavistas, y una recompensa de USD 15 millones por la facilitación de su captura (SBS, 2019). En paralelo, en el plano multilateral, específicamente en la OEA, los Estados Unidos han promovido la adopción de medidas como la activación del TIAR. Tanto las decisiones adoptadas como el discurso de las autoridades estadounidenses encabezadas por su presidente evidencian la securitización de la crisis venezolana por parte de la potencia hegemónica.

Otros países del bloque occidental, por su parte, han optado por el multilateralismo con la creación de dos grupos: el Grupo de Lima (GL)²² y el Grupo Internacional de Contacto (GIC)²³. El GL se formó agosto de 2017, con posterioridad al fracaso de la activación de la Carta Democrática Interamericana en la OEA por la votación en contra de los países caribeños. Posteriormente, en 2019, surgió el GIC encabezado por los miembros europeos. El GL y el GIC han convergido en la adopción de una posición concertada respecto a la solución política, pacífica y

²² Conformado por Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

²³ El GIC está integrado por Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, España Suecia y Reino Unido, Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Bolivia.

democrática a la crisis venezolana, que promueve la convocatoria a elecciones, así como la asistencia humanitaria para afrontar la grave situación interna y la crisis migratoria que se ha extendido a la subregión sudamericana (Representación Permanente del Perú ante la OEA, 3 de junio de 2019).

En el lado opuesto a estas iniciativas que impulsan la participación de la comunidad internacional para la solución de la situación crítica por la que atraviesa Venezuela desde 2014, las potencias emergentes disruptivas de la hegemonía estadounidense, China, Rusia²⁴ e Irán²⁵ (y en menor medida, Turquía) han manifestado su apoyo al régimen chavista y el respeto por el principio de no intervención en asuntos internos. En marzo de 2019, dos resoluciones propuestas por los Estados Unidos y Rusia fueron vetadas por ambos bloques en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Lissardy, 1 de marzo de 2019) y a la fecha se mantiene el *statu quo*, sin visos de una solución pacífica que minimice la producción de daños colaterales para la población venezolana.

Una tercera posición, auto-caracterizada como “neutral” ha sido enarbolada por Uruguay y México y, materializada en febrero de 2019, con el apoyo de los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en el Mecanismo de Montevideo²⁶. En la Declaración Conjunta del II Encuentro realizado el 15 de noviembre de 2019, acordaron una propuesta de Hoja de Ruta a ser extendida a los distintos actores venezolanos. Asimismo, en el referido documento declararon su rechazo a la activación del TIAR en los siguientes términos:

[...] la invocación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), al ser un instrumento diseñado para detener agresiones entre Estados, no para

²⁴ Rusia brinda apoyo militar (material e incluso envío de personal) al gobierno de Maduro (BBC, 23 de enero de 2020).

²⁵ A fines de mayo, Irán envió cinco buques con alrededor de un millón y medio de barriles de gasolina a Venezuela, después de la salida de la compañía rusa Rosneft a causa de las sanciones impuestas por la administración Trump (BBC, 23 de enero de 2020). La presencia de buques de bandera iraní en el mar Caribe produjo la proliferación de conjeturas sobre la posible reacción de los Estados Unidos, sobre todo, porque el Comando Sur desde el 1 de abril dio marcha a la “operación ampliada antinarcóticos” cerca de las costas venezolanas, que incluye el despliegue destructores, buques de combate litoral y guardacostas así como aviones P8, E-3 Awacs y E-8 JStars, con la participación del Cuerpo de Guardacostas, el Departamento de Seguridad Nacional, la Agencia Antidrogas (DEA), el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa y miembros de la comunidad de inteligencia (Bermúdez, 3 de abril de 2020).

²⁶ Mientras Argentina ha sido invitada a unirse a esta iniciativa y evalúa esta posibilidad, el recién instalado gobierno de Luis Lacalle anunció en diciembre de 2019 que Uruguay se retiraría del Mecanismo de Montevideo y también evaluaría abandonar el GIC (EFE Redacción, 2 de diciembre de 2019).

atender situaciones humanitarias. Condenamos cualquier intento de amenaza o uso de la fuerza, o de cualquier otra acción contraria al derecho internacional.

Precisamente, el asunto del TIAR da luces sobre el proceso de securitización de la crisis venezolana por los Estados signatarios de ese convenio. El 11 de septiembre de 2019, doce países aprobaron la resolución para constituir el Órgano de consulta para la activación del mecanismo de seguridad colectiva de la OEA²⁷, que abre la posibilidad al empleo de la “fuerza armada” —inclusive—, bajo la siguiente premisa:

CONSIDERANDO que de conformidad con el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la crisis en Venezuela tiene un impacto destabilizador, representando una clara amenaza a la paz y a la seguridad en el hemisferio.

Dos semanas después, las posiciones variaron hacia una mayor coincidencia. El 23 de setiembre, con el voto a favor de 16 Estados miembros —Uruguay votó en contra, Trinidad y Tobago se abstuvo y Cuba estuvo ausente— se decidió adoptar medidas para identificar o designar personas y entidades asociadas al régimen de Maduro involucradas en actividades ilícitas (lavado de activos, tráfico ilegal de drogas, terrorismo) y su financiación y vinculadas a redes de delincuencia organizada transnacional, corrupción o violación de derechos humanos para investigar, perseguir, capturar, extraditar y sancionar a los responsables y disponer el congelamiento de sus activos ubicados en los Estados partes del TIAR; elaborar el listado consolidado de personas vinculadas al régimen de Maduro involucradas en las actividades antes detalladas; y, crear una red operacional para intensificar la cooperación jurídica, judicial y policial para investigar los referidos ilícitos.

Relativo al proceso de securitización en el plano hemisférico, resalta en el preámbulo de la decisión del órgano de consulta, la invocación a que la situación de Venezuela bajo el régimen de Maduro constituye una amenaza a la seguridad continental:

SUBRAYANDO, con grave preocupación, que el territorio venezolano se ha convertido en refugio, con la complacencia del régimen ilegítimo, de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional,

²⁷ Los votos favorables en el Consejo Permanente de la OEA fueron emitidos por: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (DW Redacción, 11 de setiembre de 2019). En julio de 2019, la Asamblea Nacional liderada por Guaidó aprobó el retorno de Venezuela al TIAR, tras la denuncia del tratado por el gobierno de Hugo Chávez (efectiva desde 2013).

Grupos Armados Organizados Residuales y otros, que amenazan la seguridad continental, contraviniendo las obligaciones establecidas en la Resolución 1373 del 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁸.

En un contexto de antagonismo imperante, el multilateralismo disperso en distintos mecanismos políticos tradicionales y *ad hoc* —TIAR/OEA, GL, GC y Mecanismo de Montevideo— y agendas unilaterales en contra y a favor de Maduro por parte de las grandes potencias, en su conjunto, contribuyen a la securitización de la crisis venezolana. La pluralidad de posiciones se inscribe en la transición del orden internacional; una reconfiguración aún indefinida, pero que desde una perspectiva tradicional de la seguridad se manifiesta en la región teniendo como escenario del antagonismo a la Venezuela con Maduro en la presidencia.

Por la proximidad geográfica, por el involucramiento de potencias externas y el proceso de securitización en curso a nivel sistémico y hemisférico, la crisis multidimensional venezolana ha sido abordada en el presente capítulo como un desafío extrarregional a la seguridad del Perú. En ese entendimiento, resulta ilustrativo incluir apuntes sobre la participación de este país en el fenómeno, desde el enfoque de securitización de la agenda.

En este sentido, las acciones adoptadas por el Perú desde 2017 a la fecha son manifestaciones de una posición proactiva en la región²⁹ y la preferencia por el retorno al paradigma hemisférico encabezado por la OEA, que adquirió especial impulso con la iniciativa de conformación del Grupo de Lima en agosto de 2017³⁰ y, posteriormente, con la presentación de la candidatura del embajador del Perú en los Estados Unidos a la Secretaría General de la OEA. De acuerdo

²⁸ En la línea de lo expuesto en la decisión de fines de septiembre, en la sesión plenaria del 3 de diciembre de 2019, el órgano consultivo —con la abstención de Panamá— aprobó la lista consolidada de personas asociadas al régimen de Maduro, a las cuales se acordó aplicar medidas de restricción de ingreso y tránsito en los territorios de los Estados partes del TIAR.

²⁹ Esta posición encuentra correlato y sustento en la Visión del Sector Relaciones Exteriores al 2021 establecida en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021, aprobado por Resolución Ministerial N° 1268-RE del 31 de diciembre de 2015 (vigente desde el 7 de enero de 2016): “El Perú es una potencia regional emergente, cuya política exterior, sustentada en los valores democráticos y en el Derecho Internacional, lo ha convertido en un actor influyente en América Latina, con proyección a la región de la Cuenca del Pacífico, en el tratamiento de los principales temas de la Agenda Internacional”.

³⁰ Perú convocó a los cancilleres de países de América Latina y el Caribe a una reunión para estudiar la situación en Venezuela. Suscribieron la Declaración de Lima además del Perú, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay; con el aval de Barbados, Estados Unidos, Granada, Jamaica, la Unión Europea y la OEA.

con la Memoria Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente al año 2017 se refiere a la creación del GL como parte del “posicionamiento del Perú como actor relevante en la promoción de la democracia”.

Por las propuestas promovidas en el GL, es posible distinguir dos fases de la participación del Perú en este mecanismo: una primera focalizada en el hemisferio y de alineamiento a los Estados Unidos y otra, iniciada a partir de 2019 que ha buscado impulsar el relanzamiento del GL con una estrategia de amplia convocatoria que involucra el diálogo con una diversidad actores de la comunidad internacional.

En la primera fase, el Perú lanzó las siguientes propuestas: (i) solicitud de involucramiento de las Naciones Unidas para atender la crisis humanitaria³¹; (ii) solicitud a la Corte Penal Internacional (CPI) que investigue las denuncias sobre crímenes de lesa humanidad en Venezuela (MRE, 2019a); y, (iii) ruptura de relaciones con Venezuela y prohibición de ingreso al territorio de los países del GL de altos funcionarios del régimen de Nicolás Maduro³².

Asimismo, a efectos de fortalecer el rol del GL como mecanismo colectivo y en la línea del presto reconocimiento efectuado por los Estados Unidos, junto a Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay, a través del Comunicado Conjunto 003-2019 de 23 de enero de 2019 emitido por el Grupo de Lima, el Perú respaldó el reconocimiento a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela en los términos siguientes:

[...] Reconocen y expresan su pleno respaldo al Presidente de la Asamblea Nacional Juan Guaidó quien ha asumido en la fecha como Presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela, en atención a las normas constitucionales y ante la ilegitimidad del régimen de Nicolás Maduro [...].³³

³¹ En la reunión del 26 de octubre de 2017, el GL acordó que los copresidentes (cancilleres del Perú y Canadá) transmitan la solicitud al Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres (Agencia Andina, 30 de octubre de 2017).

³² Sobre estos puntos, a través del Comunicado Conjunto 001-19, el GL acordó “[...] reevaluar el estado o nivel de las relaciones diplomáticas con Venezuela [...]” y “[...] según lo permitan sus legislaciones internas, impedir a los altos funcionarios del régimen venezolano la entrada al territorio de los países del Grupo de Lima [...]”. Asimismo, respecto a la solicitud presentada por Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú para que la CPI investigue la comisión de posibles crímenes de lesa humanidad en Venezuela, instó “a otros países a apoyarla y a la Oficina de la Fiscal de la Corte Penal Internacional a avanzar con celeridad en los procedimientos correspondientes” (MRE, 4 de enero de 2019).

³³ El 22 de mayo de 2018, la Asamblea Nacional de Venezuela desconoció las elecciones presidenciales realizadas el 20 de mayo de ese año, por las cuales, Nicolás Madu-

El inicio de una segunda fase para la posición del Perú se vislumbró a partir de la segunda mitad de 2019, con la abstención de voto el 11 de septiembre para la activación del TIAR. Los resultados de esta votación evidenciaron las fisuras en las posiciones adoptadas por cada país que conforma el GL y el debilitamiento del alineamiento lineal con los Estados Unidos que votó a favor³⁴. Al igual que el Perú se abstuvieron Costa Rica y Panamá (VOA, 11 de setiembre de 2019)³⁵. En el comunicado de la representación ante la OEA, el Perú reafirma el apoyo a los esfuerzos para una solución pacífica; asimismo, respecto a la resolución con la que se activa el órgano de consulta del TIAR, indica que:

[...] el texto de la resolución no define, con claridad, los hechos o las situaciones que estarían afectando directamente la integridad territorial, la soberanía o la independencia política de algún Estado americano, conforme a la letra y el espíritu del artículo 6 del TIAR. Tampoco se refiere a la naturaleza o los alcances de las medidas que estima convendrían que dicho órgano de consulta adoptase para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente, tal como indica ese mismo artículo del tratado³⁶.

No obstante, si bien como se ha visto, el Perú presentó la posición de abstención en la primera votación; ya instalado el órgano de consulta en aplicación del TIAR votó a favor de la adopción de medidas conjuntas contra el régimen de Maduro y personas y entidades vinculadas a este por actividades ilícitas, corrupción o violaciones a los derechos humanos. De forma análoga emitió su voto a favor de la resolución adoptada a inicios de diciembre para restringir el ingreso y tránsito de las personas incluidas en la lista consolidada aprobada.

Además de la primera abstención, otro hecho que manifiesta un ajuste en el cariz de la actuación del Perú a nivel hemisférico, concretamente se vincula con la “renovación” de la agenda del GL. A fines de octubre de 2019, en diálogo con

ro resultó reelegido para un periodo presidencial 2019-2025. Tras la juramentación de Maduro el 10 de enero de 2019, la Asamblea Nacional aprobó el “Acuerdo sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución” y el 23 de enero de 2019, el presidente de la Asamblea Nacional (quien asumió este cargo el 5 de enero) juramentó como Presidente encargado, asumiendo las competencias del Ejecutivo Nacional (Horzella, 2019).

³⁴ Otros países que secundaron a los Estados Unidos fueron Chile, Brasil, Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela —representación del gobierno de Guaidó— (VOA, 11 de setiembre de 2019).

³⁵ También se abstuvieron de votar Uruguay y Trinidad y Tobago; mientras que Bahamas estuvo ausente (OEA, 11 de setiembre de 2019).

³⁶ La delegación de Costa Rica, apoyada por Chile y el Perú sometieron a votación una enmienda para excluir el posible uso de la fuerza; sin embargo, no prosperó por nueve votos en contra.

RPP, el canciller peruano se refirió al rol del Grupo para “llamar la atención de la comunidad internacional” sobre la crisis venezolana, el interés de relanzarlo “con nuevas ideas e iniciativas”, la postura favorable que sostiene el Perú frente a la coexistencia del GL con otras iniciativas como el Mecanismo de Montevideo, así como al trabajo conjunto con el GIC (RPP Redacción, 28 de marzo de 2019; Gestión Redacción, 7 de noviembre de 2019). Las temáticas aludidas por el ministro peruano observan coincidencia con el contenido del Comunicado Conjunto 037-19 de fecha 8 de noviembre de 2019, por el que los países miembros del GL expresan lo siguiente:

7. Resuelven cooperar para presentar a la comunidad internacional la gravedad de la situación económica, política y humanitaria en Venezuela, [...]

10. Exhortan a los gobiernos que apoyan al régimen ilegítimo de Venezuela a favorecer la transición democrática. En especial, hacen un llamado a Cuba a ser parte de la solución a la crisis. [...]

18. [...] Destacan la reunión sostenida por el Grupo de Lima con el GIC en Nueva York, el 25 de septiembre pasado y la decisión de trabajar de manera coordinada y complementaria, promoviendo también el acercamiento con otros actores de la comunidad internacional, con la finalidad de apoyar una solución política, pacífica y democrática a la crisis en Venezuela. [...]

Ya en febrero de este año, el embajador peruano Hugo de Zela, coordinador del GL, al informar sobre la nueva estrategia del mecanismo, señaló que los esfuerzos para convocar al diálogo se realizarán sin exclusiones y que la gravedad de lo que ocurre en Venezuela urge una presión diplomática que incluya la mayor cantidad de países posible, lo cual en la práctica se tradujo en el acercamiento a Cuba, por parte de Argentina, Canadá y el Perú. En cuanto a las formas adoptadas por el Grupo sostuvo que: “Llegamos a la conclusión de que emitir declaraciones como las que hemos estado emitiendo no conduce realmente a una solución. Así que decidimos cambiar el método” (Diario Oficial El Peruano, 22 de febrero de 2020). El GL se ha trazado como objetivo, construir una “amplia coalición internacional” bajo tres ideas rectoras: (i) elecciones presidenciales libres, justas y transparentes, (ii) los propios venezolanos deciden su futuro y, (iii) solución pacífica a la crisis. Bajo estas generalidades, se pretende ampliar el acercamiento y el diálogo y hacerlo más inclusivo, para tratar de encontrar concierto no solo con el GIC, sino también con los países del bloque que respalda al régimen de Maduro como Rusia, China y Cuba.

De otra parte, volviendo unos meses atrás en la línea de acontecimientos, la preferencia de la política exterior peruana por la OEA y la búsqueda de posicionamiento regional, también se pusieron de manifiesto con la presentación de la candidatura del embajador Hugo de Zela al cargo de secretario general de esta

organización hemisférica, el 27 de noviembre de 2019, pese al extendido apoyo de EE.UU. a Luis Almagro, secretario general de la OEA desde 2015.

La propuesta peruana se presentó como una tercera vía más inclusiva a las candidaturas de Luis Almagro y María Fernanda Espinosa. Con un enfoque similar al que asumió el GL en 2020 (diálogo con diversidad de actores), el Perú se promocionaba como una “opción moderada, pero a la vez efectiva de solución de los problemas” entre los dos polos que representaban los otros candidatos. No obstante, la candidatura peruana generó el cuestionamiento de los Estados Unidos, al exhibir una ausencia de alineamiento a la postura adoptada por la potencia hemisférica en los designios de la organización que tradicionalmente ha liderado. El 18 de enero de 2020, Mauricio Claver-Carone, principal asesor del gobierno de Donald Trump para América Latina y director para la región del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, respecto a la candidatura peruana afirmó lo siguiente:

Siempre pensamos que Perú históricamente ha querido ser una fuerza de unión democrática, pero sin embargo la realidad es que la candidatura de De Zela para la OEA es francamente divisora, no es de coalescencia, sino de división en un momento donde todos debemos unirnos (El Comercio, 18 de enero de 2020).

A fines de enero, en una entrevista a la AFP, Hugo de Zela se refirió al papel de los Estados Unidos en la campaña: “Ellos decidieron hace ya un largo tiempo favorecer la candidatura de Almagro, pero lo que yo tengo en común con Estados Unidos es el hecho de promover los principios por los cuales se fundó la Organización, es decir, la vigencia absoluta de la democracia y de los derechos humanos” (El Comercio, 31 de enero de 2020). Más adelante, cuatro días antes de las elecciones la postulación peruana fue retirada, en un escenario en el que Almagro, propuesto para la reelección por Colombia y extendidamente respaldado por los Estados Unidos recibía el apoyo mayoritario de los países miembro. El 20 de marzo, Almagro resultó ganador con 23 votos a favor, exponiendo así la hegemonía que ejercen los Estados Unidos en el hemisferio.

Para concluir esta sección, se debe señalar que el Perú es el segundo país receptor de migrantes y refugiados venezolanos³⁷, lo cual genera impactos de diversa índole, principalmente, en la política migratoria, la capacidad de atención sanitaria, así como en los ámbitos económico, social, laboral, educativo y de seguridad ciudadana —por la movilización transfronteriza del crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia común—. Acoplados a los intereses de escalamiento a nivel regional, estos desafíos sustentan los intereses nacionales del Perú en la búsqueda del involucramiento de la comunidad internacional para la

³⁷ De acuerdo al ACNUR (2020b), Colombia acoge un total de 1.825.687 refugiados y migrantes venezolanos, Perú 861.049, Chile 455.494, Ecuador 366.596 y Brasil 253.495.

captación de recursos provenientes de la cooperación internacional para atender la problemática interna multidimensional generada por la crisis venezolana³⁸. En esa línea, teniendo en cuenta lo desarrollado en este apartado, las posiciones adoptadas y el discurso diplomático ponen de manifiesto que el Perú ha optado por “politizar” la crisis venezolana, más no securitizarla.

4.2. Desafío 2: La pandemia producida por el COVID-19

La pandemia ocasionada por el COVID-19 declarada como tal, el pasado 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) resulta paradójica respecto del fenómeno globalizador. Por un lado, como señala Haass (6 de abril de 2020), las pandemias forman parte de “receta de la globalización”; o más bien, como ha ocurrido en el caso del COVID-19, resultan siendo efectos colaterales de la globalización, por los niveles de expansión veloces y hasta simultáneos que alcanzan a nivel mundial, a causa sobre todo de la interconexión aérea. Por el otro lado, la contención a la pandemia producida por el COVID-19, dado el alcance experimentado (sin precedentes análogos), ha requerido de la adopción de medidas opuestas a la dinámica globalizadora como el cierre de fronteras y la paralización económica, con la correspondiente reducción del flujo internacional del comercio.

Las respuestas a la crisis sanitaria por parte de los Estados confirman la tendencia hacia el unilateralismo y el aislacionismo observada en la conducta de las grandes potencias. Respecto a la Unión Europea, Legrain (12 de marzo de 2020) indica que Francia y Alemania han prohibido la exportación de tapabocas y que inclusive, ninguno de los miembros del bloque regional respondió al pedido de asistencia médica de Italia de forma tan efectiva y célere como China. Asimismo, se ha suspendido el espacio Schengen y se han cerrado las fronteras externas.

De forma similar, en cuanto a los Estados Unidos, Nye (20 de marzo de 2020) critica la estrategia de seguridad nacional anunciada por el gobierno de Trump en 2017, puesto que desde una perspectiva neorrealista se focaliza en la competencia entre grandes potencias. Sin embargo, sostiene que amenazas de naturaleza transnacional como el COVID-19 requieren no solo pensar en el poder de los Estados Unidos sobre otras naciones, sino que una estrategia exitosa precisa aprender la importancia del “poder con otros”. En la misma línea, para Haass (6 de abril de 2020) hacer frente a amenazas de esta naturaleza al igual que en las

³⁸ En esa línea, el Perú también participa en el Proceso de Quito, conformado en septiembre de 2018 por iniciativa del Ecuador. Este foro técnico se centra en la coordinación y armonización regional de medidas para la movilidad segura, ordenada y regular de los venezolanos, especialmente, de la población vulnerable; así como visibilizar la crisis para el incremento del flujo de la cooperación técnica y financiera internacional a los países de acogida.

guerras convencionales, requiere de la suma de esfuerzos, esto es, del multilateralismo:

Just as one builds coalitions to fight conventional wars, allies are needed to fight pandemics. [...] And richer countries will need to come together to strengthen poorer countries' public-health capacities, not just for humanitarian reasons, but also out of self-interest. We are only as strong as the weakest among us (Haass, 6 de abril de 2020).

Otro aspecto relevante además de la preferencia por el unilateralismo es la securitización por la que han optado algunos países como los Estados Unidos o Rusia³⁹. El caso de los Estados Unidos resulta siendo particular, puesto que el presidente Trump de una posición renuente a considerar el alto peligro que representaba la pandemia —a pesar de las advertencias de los servicios de inteligencia— pasó a politizar la agenda y seguidamente a securitizarla, al punto que se ha autodenominado “presidente de la guerra” (von Nahmen, 2020). Una guerra que enfrenta no solo contra el virus SARS-CoV2 al que ha llamado “virus de Wuhan” sino contra el país oficial de origen: China⁴⁰. El discurso securitizador del presidente estadounidense se entiende como parte de la estrategia de *balancing* a la emergencia de China como contendor por la hegemonía (económica), así como parte del discurso reactivo a las críticas recibidas por la respuesta de su gobierno a la crisis sanitaria⁴¹. Al 21 de julio de 2020, los Estados Unidos cuenta con más de un millón y medio de contagios (3.884.988 enfermos) y reporta el mayor número de fallecidos, 141.817 personas (John Hopkins Coronavirus Center, 2020).

La creciente controversia entre ambas potencias y la influencia de la variable económica signada por la paralización global y sus efectos derivados, como la caída del precio del petróleo y de las materias primas por la falta de demanda, el incremento del endeudamiento externo, el estancamiento y la recesión eco-

³⁹ La Federación Rusa, al 21 de julio de 2020, reportó 782.040 casos de contagios con COVID-19 confirmados, ocupando el cuarto lugar de población contagiada detrás de los Estados Unidos; aunque la tasa de mortalidad resulta relativamente baja pues asciende a 12.561 fallecidos, que lo sitúa por debajo del Perú (John Hopkins Coronavirus Center, 2020).

⁴⁰ Tanto China como Estados Unidos se acusan mutuamente por el origen del COVID-19. A mediados de marzo, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, publicó tuits en los que sostenía que el “paciente cero” podría haber provenido de EE.UU.: “Es posible que haya sido el ejército estadounidense el que trajo la epidemia a Wuhan. ¡Estados Unidos debe ser transparente!, ¡y debe publicar sus datos!” (DW, 17 de marzo de 2020).

⁴¹ Como parte de estas acciones, a mediados de abril, Trump anunció la suspensión de la contribución a la Organización Mundial de la Salud (OMS) por su actuación en la alerta de la gravedad del brote del COVID-19 en China y su peligrosidad.

nómica hacen prever que la securitización de la pandemia como estrategia para adoptar medidas extraordinarias se podría incrementar, lo cual eventualmente podría conllevar al escalamiento de las tensiones por parte del hegemon y de sus contendores, así como al debilitamiento de las instituciones y libertades personales; escenario que sería el menos auspicioso en tiempos de crisis.

Específicamente en el caso latinoamericano, la CEPAL (2020) señala cinco consecuencias de la crisis generada por el COVID-19: (i) reducción del comercio internacional; (ii) caída de los precios de los productos primarios; (iii) intensificación de la aversión al riesgo y empeoramiento de las condiciones financieras mundiales; (iv) menor demanda de servicios turísticos; y, (v) reducción de las remesas. Con todo esto, el organismo de las Naciones Unidas estima que la economía sudamericana en su conjunto se contraerá en un -5,2%, lo cual impactará negativamente en la tasa de desempleo.

En este contexto crítico, el informe *Pandemic Backsliding: Does COVID-19 put democracy at risk?*, elaborado por investigadores del V-Dem Institute, sostiene que Brasil⁴², Paraguay, Bolivia, el Perú y Venezuela han adoptado medidas catalogadas de “alto riesgo” para la democracia en su respuesta a la pandemia del COVID-19. Estas medidas excepcionales, de acuerdo con Lührmann y Rooney (2020) configuran riesgos, pues algunos líderes políticos abusan de estas para promover autocracias al (i) imponer medidas desproporcionadas a la gravedad de las crisis y (ii) mantener las disposiciones de emergencia, a pesar de la mejora que experimente la situación (citados en Lührmann, Edgell y Maerz, 2020).

La mención del caso peruano en el análisis del V-Dem Institute va en la línea de lo planteado en el presente capítulo que sitúa la pandemia producida por el COVID-19 y la consecuente crisis sanitaria, como una amenaza extrarregional a la seguridad del Perú. Como se mencionó con anterioridad, para la identificación de las amenazas, se tomó en consideración el proceso de securitización a nivel global, regional y nacional. Teniendo en cuenta que las respuestas han sido adoptadas unilateralmente, la securitización de la agenda sanitaria en el Perú ha provenido del gobierno de Martín Vizcarra, una vez que la OMS declaró el brote del COVID-19 como pandemia.

⁴² Los datos del John Hopkins Coronavirus Center (2020) muestran al 21 de julio de 2020 que Brasil es el segundo país en el mundo con el mayor número de contagios (2.159.254) e igual posición en cuanto a víctimas mortales (81.487). La respuesta del gobierno de Jair Bolsonaro es fuertemente criticada por minimizar la magnitud de la pandemia. Mónica Hirst (2020) advierte que, en el escenario post-COVID-19, Brasil seguramente será el país en la región que experimente el mayor impacto político-institucional, debido a la política interna negligente y sanitariamente irresponsable del presidente, que ha acarreado la ruptura de las alianzas partidarias, estaduales y con las Fuerzas Armadas.

A partir de este evento externo, el Ejecutivo peruano declaró la emergencia sanitaria nacional hasta inicios de junio de este año y se dictaron medidas para la prevención y control destinadas a evitar la propagación del nuevo coronavirus. Cuatro días más tarde, a través del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM⁴³ se declaró el Estado de Emergencia Nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena)⁴⁴, lo que en términos prácticos significó lo siguiente: la limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito⁴⁵, la restricción al ejercicio de los derechos constitucionales a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, la restricción de las actividades económicas no esenciales, el cierre temporal de fronteras y del transporte en el territorio nacional, así como la intervención de la Policía Nacional con apoyo de las Fuerzas Armadas que implicó el llamamiento de reservistas del Ejército para cautelar el cumplimiento del aislamiento social y la inmovilización decretada.

En la misma dirección, el entrante Congreso de la República aprobó una ley que exime de responsabilidad penal al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que en cumplimiento de su función constitucional en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte. Mediante publicación vía Twitter, el Ministerio de Defensa comunicó a la población peruana la promulgación de esta ley, con los siguientes términos:

La ley faculta a las Fuerzas Armadas a hacer uso de la fuerza para garantizar el cumplimiento del Estado de Emergencia para frenar el COVID 19. Si están en peligro pueden aplicar el principio de legítima defensa. (RPP Redacción, 28 de marzo de 2020)

En el marco de las disposiciones extraordinarias dictadas por el Ejecutivo, para el 17 de marzo de 2020, unos 60 mil efectivos de las Fuerzas Armadas se encontraban desplegados a nivel nacional realizando acciones de control en las vías, puertos, terrapuertos, aeropuertos y fronteras. Del total del personal militar, el 75% pertenece al Ejército, el 17% a la Marina de Guerra y el 8% a la Fuerza Aérea (Marchessini, 26 de marzo de 2020). No obstante, la asignación de noveles funciones a las Fuerzas Armadas encuentra contradicción con el descenso en el gasto militar. La intervención de efectivos militares en situaciones como el estado de emergencia nacional producido por el COVID-19 requiere del forta-

⁴³ Publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de marzo de 2020.

⁴⁴ La última prórroga de este estado de emergencia decreta la cuarentena obligatoria hasta el 24 de mayo de 2020.

⁴⁵ La inmovilización social obligatoria ha pasado por variaciones a las restricciones de horarios diurnos y nocturnos (toque de queda), inmovilización total los domingos, salidas diferenciadas entre hombres y mujeres y, horarios focalizados en cinco regiones del país: Loreto, Lambayeque, Piura, La Libertad y Tumbes.

lecimiento permanente de las capacidades y de adecuado equipamiento; de lo contrario, esta participación como medida excepcional, se ve desprovista de la eficacia de corto plazo que se pretende obtener con su implementación.

A partir de lo desarrollado en este apartado es posible sostener que las medidas adoptadas por el gobierno de Vizcarra se corresponden con la securitización de Buzan, Waever y de Wilde (1998). En este caso, el propio mandatario ha asumido el rol de “actor securitizador” lo cual se evidencia en el discurso al que recurre en sus apariciones televisadas (casi diarias), en el que hace uso habitual del concepto de “guerra”. Inclusive en la transmisión del 5 de mayo, esbozó la comparación entre las consecuencias que dejaría en la economía peruana la pandemia con las que ocasionó la Guerra del Pacífico hace más de un siglo. En correlato al “discurso securitizador” del agente, las medidas excepcionales que comprenden la limitación de derechos y libertades personales encuentran legitimidad para la población peruana en la gravedad de la pandemia que amenaza la vida misma. La salud se convierte así, en el objeto referente que el gobierno busca proteger de forma extraordinaria, lo cual bajo el enfoque amplio de seguridad humana resulta plausible.

Los efectos de las medidas extraordinarias aún no pueden ser evaluados en términos de eficacia. Al 21 de julio de 2020, el Perú contaba con 353.590 casos positivos de COVID-19, que lo situaba como el segundo país con mayor número de contagios solo por detrás de Brasil en la región, y con un total de 13.187 víctimas mortales (John Hopkins Coronavirus Center, 2020). Los altos niveles de incumplimiento a las disposiciones de aislamiento e inmovilización, así como las aglomeraciones que se forman fuera de las entidades bancarias, mercados y supermercados⁴⁶ han contribuido con la expansión del contagio, lo cual ha conducido al desborde de la capacidad de respuesta sanitaria. Este enfoque securitizador del gobierno de Vizcarra para el tratamiento de la pandemia no encuentra sustento en el Libro Blanco de Defensa, ni en el Plan de Seguridad y Defensa Nacional vigente, pese a que este instrumento operativo se alinea al concepto de “seguridad humana” de naturaleza multidimensional, que comprende el ámbito de la salud. Si el enfoque securitizador continúa y se afianza en el siguiente gobierno, tras el COVID-19, la agenda sanitaria —específicamente la potencial ocurrencia de pandemias— podría ser abordada como amenaza en el nuevo Libro Blanco de Defensa del Perú, que se encuentra bajo revisión desde el 2016; de lo contrario, será un claro ejemplo de des-securitización.

⁴⁶ Paradójicamente, estas concentraciones de personas incluso han resultado como efecto colateral de las propias restricciones de movilidad impuestas por el gobierno como la autorización de tránsito por sexo (tres días solo hombres y los otros tres solo mujeres), el cobro de los bonos de ayuda a poblaciones vulnerables y en situación de pobreza, así como de las detenciones de quienes incumplían las disposiciones de inmovilización por parte de las fuerzas del orden.

Esta tendencia a la securitización de la agenda sanitaria bajo el enfoque multidimensional de seguridad nacional, se ha acentuado en el tratamiento de la pandemia generada por el COVID-19. La legitimación de las medidas excepcionales aplicadas por algunos países subyace en la precariedad de los sistemas sanitarios y los impactos adversos que produce en el nivel más primario y básico: la subsistencia de las personas. Sobre este punto, cabe precisar que la asignación de funciones de control ciudadano en apoyo a las fuerzas policiales como ocurre en la pandemia en curso podría conducir al efecto que Celi (2015) caracteriza como la “policialización de militares”. En el mismo sentido, Comini (2010) invoca un cuidadoso análisis para la asignación de nuevas funciones a las Fuerzas Armadas, de tal manera que no se desemboque en la militarización de ciertas agendas que no ameritan un tratamiento de esta naturaleza y el desplazamiento del eje de fijación e implementación de las políticas nacionales.

Precisamente, para finalizar este acápite, respecto a la securitización de pandemias, Elbe (2006) en el estudio realizado sobre el VIH/SIDA —como problema de seguridad— plantea el complejo dilema normativo inherente a este proceso: por un lado, la securitización permite crear conciencia y lograr compromisos más amplios sobre el problema de salud —incluso globales—, pero a la vez acarrea costos como la formulación de respuestas divorciadas de la sociedad civil —con afectación de libertades civiles de las personas contagiadas—, la focalización en las fuerzas militares, la participación estatal masiva que desplaza a otros actores y la activación de la “lógica de defensa de amenazas” —priorización del interés nacional sobre el altruismo—. Otros riesgos de la securitización de la agenda sanitaria es que puede conducir a que los problemas de salud sean tratados con mecanismos de seguridad tradicionales, como las fuerzas armadas, concentrar los recursos en el tratamiento prioritario del problema de salud considerado amenaza existencial, lo cual incrementa los niveles de vulnerabilidad en los demás ámbitos además del sanitario y promover medidas cortoplacistas que no promuevan el fortalecimiento de la infraestructura de salud pública en el largo plazo (Youde, 2008).

Por lo mencionado, la securitización no debería ser la opción *a priori*; los académicos tienden a definir el proceso como resultado de una elección normativa entre opciones políticas competidoras (Balzacq, Leonard y Ruzicka, 2016). Consecuentemente, sopesar los riesgos que potencialmente la securitización trae consigo constituye un imperativo para los tomadores de decisión.

4.3. Desafío 3: La vulnerabilidad cibernética

Desde el ataque a Estonia en 2007⁴⁷, la agenda de seguridad y defensa del ciberespacio adquirieron especial relevancia para los Estados. Lo ocurrido al país

⁴⁷ A consecuencia de este ataque, a partir de 2008, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) cuenta con el Centro de Excelencia para la Cooperación en Ciber-

europeo y los ataques posteriores (Georgia, 2008; Stuxnet, 2011) demostraron que podían afectar gravemente los intereses nacionales al comprometer la soberanía. En ese sentido, los países enfrentan desafíos como la reducción de los niveles de vulnerabilidad del ciberespacio para organizaciones públicas, privadas y la ciudadanía. Conceptualmente, la diferencia entre ciberseguridad y ciberdefensa radica principalmente en que esta última se caracteriza por su naturaleza predominantemente militar, y consecuentemente, por su vinculación con la soberanía nacional e integridad territorial. Así, la ciberdefensa se define como:

[...] las acciones de un Estado para proteger y controlar las amenazas, peligros o riesgos de naturaleza cibernética, con el fin de permitir el uso del ciberespacio con normalidad, bajo la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, en apoyo a la defensa de la soberanía y la integridad territorial. (Virilio citado en Vargas Borbúa, Reyes Chicango y Recalde Herrera, 2017, p. 35)

La seguridad y defensa en el ciberespacio comprende el diseño e implementación de mecanismos para prevenir o reducir la ocurrencia de situaciones adversas. Para Nye (2016), la prevención de daños en el ciberespacio implica la implementación de mecanismos complejos como: (i) la “amenaza de castigo” que desde un enfoque preventivo presenta dificultades por el problema de atribución; (ii) la “negación por defensa”, que comprende la capacidad de retaliación y resiliencia; (iii) el “entrelazamiento” (*entanglement*) vinculado a la interdependencia para incrementar costos de los ataques y minimizar los beneficios; y (iv) lo “normativo”, a través de la construcción de regímenes.

Los primeros tres mecanismos planteados por Nye que abordan los aspectos preventivos, de resiliencia y retaliación presuponen la asignación de recursos suficientes para el fortalecimiento de las capacidades en lo estructural y funcional. Por otra parte, en cuanto al mecanismo normativo, los estudios comparativos realizados a las estrategias nacionales en materia de seguridad de la información (ciberseguridad) adoptadas por los Estados evidencian la coincidencia en los ejes estratégicos implementados (Jiménez, 2015). Con esta base de sincronía normativa, la cooperación internacional resulta una exigencia para afrontar de forma conjunta y efectiva amenazas compartidas, como los ataques cibernéticos. En esa misma dirección, la construcción de regímenes internacionales al igual que la cooperación contribuyen a este objetivo, especialmente, para los países con escasos recursos, por las limitaciones que afrontan en la implementación de mecanismos orientados a la prevención, disuasión, resiliencia y retaliación frente a los ciberataques.

defensa que en 2013 publicó el Manual de Tallin, en el que se analiza la aplicación del derecho internacional a la guerra cibernética.

En el caso peruano, como se mencionó previamente, la PSDN incluye la ciberseguridad, en términos de “infraestructura para enfrentar ataques a los sistemas de información”. Al respecto, el documento señala que la situación de inseguridad en el ciberespacio se agrava por: (i) los esfuerzos aislados y la falta de reconocimiento del problema público que debilita la defensa sincronizada a nivel público-privado; (ii) la ausencia de un ente rector especializado; y (iii) la carencia de tecnologías de última generación. De esta manera, considera como acciones plausibles, el impulso a la creación de un Sistema Nacional de Ciberseguridad con participación del sector privado y la sociedad que promueva la formación de especialistas para la defensa del ciberespacio, así como, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la PNP para incrementar sus capacidades a través de la integración de sistemas relacionados con la seguridad.

Bajo ese enfoque, alineado al Objetivo N° 1 “Garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de los intereses nacionales”, la PSDN establece como lineamiento:

Proteger los activos críticos nacionales (ACN) contra todo tipo de amenazas, así como los sistemas de información de las amenazas que, desde el ciberespacio, atenten contra la Seguridad y Defensa Nacional.

Concretamente, la situación de la ciberseguridad en el país varía dependiendo del estudio que se revise. A modo de ilustración, para CompariTech, el Perú⁴⁸ es el segundo país con menos ciberseguridad en la región latinoamericana, después de Brasil (Agencia Andina, 4 de marzo de 2020). Mientras que según el Índice Global de Ciberseguridad (NCSI, 2020) que mide los niveles de prevención de amenazas de ciberseguridad y la gestión de los incidentes cibernéticos, se sitúa al país en el puesto 70 de 193 a nivel mundial y en la séptima posición en Sudamérica en el 2019.

Es oportuno subrayar que en este análisis, el Perú alcanza la puntuación más alta en los indicadores de protección de data personal (100%), identificación electrónica y servicios de confianza (78%), combate al cibercrimen (78%), operaciones militares cibernéticas (67%) y respuesta a incidentes cibernéticos (50%). Mientras que presenta 0% de cumplimiento en los indicadores: desarrollo de políticas (y estrategias) de ciberseguridad, análisis y publicación de información sobre amenazas cibernéticas, protección de servicios digitales, y protección de servicios esenciales (NCSI, 2020). Estos resultados exteriorizan deficiencias en la construcción normativa (nacional e internacional), y de capacidades preventivas y disuasivas que aún no han sido satisfactoriamente atendidas, tanto por el Estado como por los actores privados.

⁴⁸ El Perú ocupa el puesto 17 a nivel mundial, lo cual representa una mejoría teniendo en cuenta que ocupó la posición 12 en 2018 (Agencia Andina, 4 de marzo de 2020).

En cuanto a la construcción del marco normativo nacional, el reciente proceso ha presentado perspectivas variables y retrasos⁴⁹. En septiembre de 2018, como parte del proceso de vinculación del Perú con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo N° 1412 que aprueba la Ley del Gobierno Digital estableciendo el marco de gobernanza del gobierno digital que incluyó el ámbito de ciberdefensa a cargo del Ministerio de Defensa (MINDEF).

Un año más tarde, en 2019, esta perspectiva integral presentó atisbos de escisión a nivel parlamentario con dos proyectos de ley aprobados por la Comisión Permanente: uno sobre ciberseguridad y otro de ciberdefensa. Solo este último fue aprobado como la Ley N° 30999, Ley de Ciberdefensa, promulgada por el Ejecutivo en septiembre de 2019⁵⁰. Un aspecto que denota la variación del enfoque radica en que se confiere potestad normativa al MINDEF en materia de ciberseguridad, lo cual según la Ley de Gobierno Digital era de competencia de la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Por su parte, el proyecto sobre ciberseguridad aunque aprobado por la Comisión Permanente del Congreso, recibió observaciones por parte del Ministerio de Justicia (MINJUS); entre otros cuestionamientos, por irrogar gastos sin que mediase previamente el respectivo análisis económico. Un inconveniente adicional y crítico es que la SEGDI a pesar de ejercer la rectoría del gobierno digital no emitió pronunciamiento sobre la iniciativa que finalmente fue devuelta al Legislativo.

Ya en el presente año, tras el congelamiento de la Ley de Ciberseguridad y con el Congreso disuelto, el Ejecutivo mediante el Decreto de Urgencia N° 007-2020 establece el “Marco de Confianza Digital” que comprende tres ámbitos (i) protección de datos personales y transparencia; (ii) protección del consumidor; y (iii) seguridad digital, cuya rectoría está a cargo de la SEGDI. Asimismo, atendiendo nuevamente la recomendación de la OCDE vertida en el documento Gobierno Digital en el Perú “Trabajando con los ciudadanos” se crea el Centro Nacional de Seguridad Digital, que incorpora al Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Digital Nacional; así como el Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital, disponiendo las obligaciones a cargo de los proveedores de

⁴⁹ Cabe recordar que en materia de ciberdelincuencia, en el 2013 se promulgó la Ley N° 30096, Ley de Delitos Informáticos.

⁵⁰ Este dispositivo legal tiene por finalidad: “Defender y proteger la soberanía, los intereses nacionales, los activos críticos nacionales y recursos claves para mantener las capacidades nacionales frente a amenazas o ataques en y mediante el ciberespacio, cuando estos afecten la seguridad nacional”.

servicios digitales públicos y privados, entre las que destacan, la notificación de todo incidente de seguridad digital, la implementación de medidas de seguridad para garantizar la confidencialidad y la verificación de la identidad de las personas que acceden a un servicio digital. Otro mecanismo que se crea es el Centro Nacional de Datos, y, también incorpora la articulación internacional a través de la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para fortalecer la confianza del entorno digital.

Por el contenido antes descrito, este dispositivo se orienta a atender las deficiencias en la construcción normativa e introducir mejoras a la gestión de la seguridad digital, sobre todo, en lo que respecta al manejo y disponibilidad de información. No obstante, los alcances de este marco normativo complejo y ambicioso aún no han sido reglamentados, a pesar de haberse superado extensamente el plazo dispuesto para ello.

Los apuntes vertidos en este apartado conllevan a sostener que la ciberseguridad en el Perú constituye una agenda “politizada”. Las medidas adoptadas se enmarcan dentro del proceso político regular mas no de securitización en los términos expuestos por la Escuela de Copenhague. La seguridad cibernética no se concibe en lo discursivo o en lo fáctico como una “amenaza existencial” que sustente la adopción de medidas excepcionales.

En ese entendimiento, el alcance omnidireccional de las amenazas cibernéticas demanda el diseño de políticas y estrategias intersectoriales y transversales que garanticen niveles de seguridad y defensa óptimos (tratamiento de riesgos y amenazas emergentes: disuasión, prevención, mitigación, resiliencia y retaliación) al aparato estatal, organizaciones privadas e individuos. Sin embargo, como menciona Jiménez (2015), “[...] en general las responsabilidades en el ciberespacio están muy fragmentadas en diferentes organismos que abordan el problema de forma parcial”.

Por ello, urge el diseño e implementación de una estrategia de inversión de recursos que viabilice la implementación efectiva de la normativa creada en virtud a las recomendaciones vertidas por la OCDE, tanto en el ámbito público como privado. De esta manera, superando lo discursivo y normativo, la agenda de ciberseguridad en el Perú propenderá hacia la gobernanza y gestión efectivas; máxime, por las implicancias de esta en la seguridad nacional, en un contexto signado por la vorágine tecnológica del 5G y acelerada recientemente por la pandemia del COVID-19, que fuerza a los Estados a transitar hacia la digitalización del gobierno bajo un enfoque transversal, y a enfrentar los retos que impone mediante la acción conjunta, esto es, el multilateralismo y la cooperación internacional, especialmente, para el caso de países en desarrollo como el Perú.

En este rumbo, en 2019, en el plano multilateral, se ratificó el Convenio de Budapest sobre ciberdelincuencia,⁵¹ en vigor desde 2004, cuyo enfoque se concentra en la punición de los delitos cibernéticos (antes que en la prevención) y que de acuerdo con la PCM, “[...] permitirá recibir capacitación técnica internacional en materia de seguridad digital para fortalecer las competencias de los profesionales peruanos en todos los niveles” (PCM, 2019). En el ámbito bilateral, un antecedente relevante de cooperación en ciberseguridad es el Memorando de Entendimiento suscrito entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú el 8 de julio de 2015. Asimismo, a inicios de 2019, la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y la Universidad Nacional de Ciencia y Tecnología de Seúl (SeoulTech) firmaron un Memorando de Entendimiento para promover la cooperación en educación, ciencia y tecnología, que fungió de base para la creación de un departamento de ciberseguridad en la Facultad de Ingeniería Eléctrica y Electrónica de la UNI, así como la apertura de programas de capacitación en esta materia en el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL-UNI) (UNI, 29 de enero de 2019; UNI, 16 de enero de 2020).

5. Reflexiones finales a manera de síntesis

El Libro Blanco de Defensa determina las amenazas externas a la seguridad nacional del Perú en función de su origen: (i) por la aplicación de doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional en Sudamérica; (ii) debido a la escasez de recursos naturales estratégicos —vitales—; y, (iii) el terrorismo y el crimen organizado transnacional (narcotráfico y delincuencia internacional).

En el presente capítulo, la identificación y selección de los temas objeto de análisis comprendió la valoración de los siguientes elementos: (i) la caracterización del Perú como país sudamericano; (ii) el origen externo de las amenazas y/o el involucramiento de potencias externas; (iii) la conceptualización multidimensional de la seguridad; y, (iv) el proceso de politización o securitización a nivel sistémico, regional o nacional. A partir de estas consideraciones, caracterizados como desafíos extrarregionales que enfrenta el Perú en materia de seguridad, se desarrollaron los aspectos relativos a la crisis venezolana, la amenaza global de pandemias como el COVID-19 y la seguridad cibernética.

En cuanto a la crisis venezolana, se evidencia la multiplicidad y dispersión de mecanismos multilaterales que se corresponden con las identidades asumidas por los actores involucrados y sus aspiraciones de proyección de poder blando

⁵¹ En América Latina, además del Perú, forman parte de este tratado: Argentina, Chile, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, Colombia y Panamá.

en el sistema internacional. El Perú resultó pionero en estas acciones al promover en 2017 la conformación del GL. Asimismo, conforme plantea el presente capítulo, la postura del Perú de alineamiento a la posición de los Estados Unidos respecto al tratamiento de la crisis venezolana ha variado desde fines de 2019. Ejemplo de esto es la abstención del voto para la activación del TIAR, así como el impulso a la ampliación del diálogo del GL con Rusia, China y Cuba, países que abiertamente apoyan al régimen de Nicolás Maduro. La naturaleza extrarregional de este desafío para la seguridad del Perú se configura a partir del involucramiento de las grandes potencias y el riesgo de escalamiento de las posiciones antagónicas que imperan entre los bloques formados. En el plano nacional, la crisis venezolana representa desafíos de diversa índole, principalmente, en materia migratoria, sanitaria, económico-social, laboral y educativa.

Respecto de la pandemia del COVID-19, se constata una tendencia hacia la securitización de la agenda sanitaria como resultado de las graves consecuencias que la veloz expansión y la elevada mortalidad ha acarreado en diversos ámbitos para los países que han viabilizado la legitimidad de las medidas excepcionales adoptadas por parte del público referente. El gobierno de Vizcarra ha optado por implementar medidas extraordinarias que han sido catalogadas de “alto riesgo” para la democracia, las cuales han comprendido limitaciones al ejercicio de derechos y libertades personales, restricciones a actividades económicas consideradas no esenciales, cierre temporal de fronteras, intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional para el control y cumplimiento de la cuarentena decretada, entre otras. La contracción que experimentarían las economías de los países sudamericanos (-5,2%), debido a la reducción del comercio internacional, la caída de los precios de los *commodities*, la dificultad para obtener financiamiento, la disminución del turismo y la reducción de las remesas no contribuye a la des-securitización de la agenda.

Con relación a la vulnerabilidad cibernética, se observa que el Perú presenta mayores deficiencias en la construcción de normativa en el plano nacional y en su participación en regímenes a nivel internacional, y en su efectiva implementación; así como en el desarrollo de capacidades preventivas y disuasivas. Las amenazas cibernéticas demandan políticas y estrategias que bajo un enfoque integral procuren niveles de seguridad y defensa óptimos (tratamiento de riesgos y amenazas emergentes: disuasión, prevención, mitigación, resiliencia y retaliación) para las instituciones públicas, organizaciones privadas e individuos. El Estado peruano bajo el enfoque de “politización” —por el que ha optado— tiene pendiente esta tarea de direccionamiento y articulación estratégica en materia de ciberseguridad (y por tanto, también en ciberdefensa).

Finamente, un aspecto a destacar es el descenso en el gasto militar que no encuentra correlato con las amenazas y desafíos identificables, las cuales no han

disminuido. Contrariamente, la tendencia manifiesta se orienta hacia la asignación de nuevas funciones a las Fuerzas Armadas peruanas en materia de ciberdefensa, gestión de riesgos de desastres y actualmente, la pandemia producida por el COVID-19. Sumado a lo nuevo, se tiene el incremento de las superficies de cultivo de hoja de coca y la extensión de estas hacia el oriente en las fronteras con Bolivia y Brasil. La coexistencia de esta modalidad de crimen organizado con otros delitos depredatorios como la minería y tala ilegales, así como su vinculación con ilícitos como el contrabando, la trata de personas, la inseguridad ciudadana (extorsión, sicariato, etc.), la corrupción y el lavado de activos, exigen el diseño e implementación de una estrategia multidimensional que articule la acción estatal desde un enfoque focalizado de desarrollo para las poblaciones afectadas.

Referencias bibliográficas

- ACNUR – Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). ACNUR y OIM celebran avances del Proceso de Quito en respuesta a la crisis de refugiados y migrantes venezolanos. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/11/5dd29f8f4/acnur-y-oim-celebran-avances-del-proceso-de-quito-en-respuesta-a-la-crisis.html>
- ACNUR – Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2020) Situación en Venezuela. Recuperado de <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- ACNUR – Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2020). Portal Operacional. Situaciones de Refugiados y Migrantes. Recuperado de <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Agencia Andina. (30 de octubre de 2017). Grupo de Lima pide a la ONU contribuir a atender crisis humanitaria en Venezuela. *Andina: Agencia Peruana de Noticias*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-fiestas-patrias-feria-fexticum-lambayeque-espera-recibir-mas-60000-visitantes-676526.aspx/noticia-grupo-lima-pide-a-onu-contribuir-a-atender-crisis-humanitaria-venezuela-688075.aspx>
- Agencia Andina. (4 de marzo de 2020) Perú es el segundo país con menos ciberseguridad en América Latina. *Andina: Agencia Peruana de Noticias*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-es-segundo-pais-menos-ciberseguridad-america-latina-787020.aspx>
- APCI - Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2020). *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica en el Perú 2018*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Balzacq, T., Leonard, S., y Ruzicka, J. (2016). ‘Securitization’ revisited: theory and cases. *International Relations*, 30(4), 494-531.
- Banco Mundial. (2020). Databank. Recuperado de https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2018&locations=PE&most_recent_year_desc=true&start=2000&view=chart
- BBC Redacción. (23 de enero de 2020). Migración venezolana en Perú: la polémica por la creación de una brigada policial contra la “inmigración

- delictiva". *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51215514>
- Bermúdez, A. (3 de abril de 2020). Lo que se sabe de la fuerza militar que EE.UU. desplegó cerca de Venezuela tras haber acusado a Maduro y miembros de su gobierno de narcotráfico. *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52146237>
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10349792>
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Celi, P. (2015) La seguridad multifuncional en la región. En Alda, S. y De Sousa, S. (eds.) *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, pp. 13-29.
- CEPAL. (2020) Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. CEPAL: Santiago de Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf
- Comini, N. (2010) El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/el-rol-del-consejo-de-defensa-de-la-unasur-en-los-ultimos-conflictos-regionales/>
- DEVIDA – Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (2020). Convenios Bilaterales. Recuperado de <https://www.devida.gob.pe/convenios-bilaterales>
- Diario Oficial El Peruano. (22 de febrero de 2020). Grupo de Lima conversa con Cuba sobre Venezuela. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-grupo-lima-conversa-cuba-sobre-venezuela-90182.aspx>
- DW Redacción. (11 de septiembre de 2019) Países americanos activan tratado de defensa TIAR frente a la “amenaza” de Venezuela. *DW Made*

- for minds*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/pa%C3%ADses-americanos-activan-tratado-de-defensa-tiar-frente-a-la-amenaza-de-venezuela/a-50392310>
- DW Redacción. (17 de marzo de 2020). Estados Unidos y China se acusan mutuamente sobre origen de COVID-19, 2020. *DW Made for minds*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/eeuu-y-china-se-acusan-mutuamente-sobre-origen-de-covid-19/a-52802443>
- Elbe, S. (2006). Should HIV/AIDS be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security, *International Studies Quarterly*, 50(1), 119-144.
- EFE Redacción. (16 de marzo de 2019). Piñera asegura que la Unasur fracasó “por exceso de ideologismo y burocracia”. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/pinera-asegura-que-la-unasur-fracaso-por-exceso-de-ideologismo-y-burocracia/20000035-3926846>
- EFE Redacción. (2 de diciembre de 2019). Uruguay prevé irse del Mecanismo de Montevideo, anuncia el presidente electo. *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/uruguay-preve-irse-del-mecanismo-de-montevideo-anuncia-el-presidente-electo/20000035-4123948>
- El Comercio Redacción. (18 de enero de 2020). EE.UU. dice que candidatura de Perú a la OEA genera “divisiones innecesarias”. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/hugo-de-zela-estados-unidos-dice-que-candidatura-de-peru-a-la-oea-genera-divisiones-innecesarias-luis-almagro-donald-trump-nndc-noticia/?ref=ecr>
- El Comercio Redacción. (31 de enero de 2020). “Almagro es más parte del problema que de la solución” en Venezuela, dice el candidato peruano a la OEA. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/hugo-de-zela-oea-venezuela-candidato-peruano-almagro-es-mas-parte-del-problema-que-de-la-solucion-video-nndc-noticia/?ref=ecr>
- Frenkel, A. (2019). Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>
- Gestión Redacción. (7 de noviembre de 2019). Perú propondrá relanzar Grupo de Lima en cita de Brasilia. *Diario Gestión*. Recuperado de <https://gestion.>

pe/mundo/peru-propondra-relanzar-grupo-de-lima-en-cita-de-brasilia-noticia/?ref=gesr

Goi, L. (8 de junio de 2017). Grupos criminales de Perú usan plan hormiga' para traficar cocaína. *Insight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/grupos-criminales-peru-usan-plan-hormiga-traficar-cocaina-autoridades/>

Haass, R. (6 de abril de 2020). At War With a Virus. Recuperado de <https://www.cfr.org/article/war-virus>

Haass, R. (7 de abril de 2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>

Hirst, M. (2020). Geopolítica sudamericana del Coronavirus. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/geopolitica-sudamericana-del-coronavirus/>

Horzella, B. (2019). Venezuela: Proclamación de Juan Guaidó como presidente encargado. Antecedentes de contexto y reconocimiento en el ámbito internacional. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27350/1/Venezuela_Proclamacion_de_Juan_Guaido_como_Presidente_encargado.pdf

Insight Crime. (2020). Tasa de homicidios en Latinoamérica y el Caribe en 2019. *Insight Crime*. Recuperado de https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2020/01/21-01-19_ESTasa-de-homicidios-en-Latinoamerica-y-el-Caribe-2018_InSight-Crime_ES_Map.jpg

Jiménez, L. (2015). Prioridad y agenda en ciberseguridad. En S. Alda y S. De Sousa. *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 517-541). Madrid: IUGM.

John Hopkins Coronavirus Center. (2020). COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. Recuperado de <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

Kahhat, F. (2019). *Seguridad Internacional. Una introducción crítica*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- Legrain, P. (12 de marzo de 2020). The Coronavirus Is Killing Globalization as We Know It. *Foreign Policy News*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/12/coronavirus-killing-globalization-nationalism-protectionism-trump/#>
- León, R. (14 de diciembre de 2019) La policía tras los pasos de “Tito”, el cabecilla de la mafia que trafica droga del Perú en Europa. *Diario El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/narcosubmarinos-la-policia-tras-los-pasos-de-tito-el-cabecilla-de-la-mafia-que-trafica-droga-del-peru-en-europa-noticia/>
- Lissardy, G. (1 de marzo de 2019). Crisis de Venezuela: qué significa el veto de Rusia y China a la resolución de EE.UU. en el Consejo de Seguridad de la ONU. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47411480>
- López Villanes, N., y Vizcarra Castillo, S. (2012). La cadena de valor de la cocaína: un análisis georreferenciado del Vrae. *Politai*, 3(4), 79-92. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14098>
- Lührmann, A; Edgell, A. y Maerz, S. (2020). Pandemic Backsliding: Covid-19 Put Democracy at Risk? Recuperado de https://www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf
- Marchessini, A. (26 de marzo de 2020). Las Fuerzas Armadas del Perú en lucha frontal contra el Covid-19 (con galería fotográfica). Recuperado de <https://www.defensa.com/peru/fuerzas-armadas-peru-lucha-frontal-contra-covid-19-galeria>
- Medina, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. *Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>
- MRE - Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2019) *Memoria Anual 2018*. Lima: MRE.
- MRE - Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (4 de enero de 2019). Comunicado Conjunto 001-2019. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/24270-declaracion-del-grupo-de-lima>

- Navarrete, M. (18 de diciembre de 2019). Clanes familiares expanden su influencia en el VRAEM, Perú. *Insight Crime*. Recuperado de
- NCSI - National Cyber Security Index. (2020). Perú. Recuperado de <https://ncsi.ega.ee/country/pe/>
- Nye, J. (2016) Deterrence and Dissuasion in Cyberspace. *International Security*, 41(3), 44-71. Recuperado de <https://www.muse.jhu.edu/article/648307>
- Nye, J. (20 de marzo de 2020). How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic. *Foreign Policy News*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- OEA – Organización de Estados Americanos. (11 de septiembre de 2019). Estados Parte del TIAR en el Consejo Permanente aprueban constituir Órgano de Consulta y convocar Reunión de Cancilleres del Tratado (Comunicado de Prensa). Recuperado de https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-065/19
- PCM – Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021. Decreto Supremo Nº 061-2017-PCM. Lima.
- PCM – Presidencia del Consejo de Ministros. (1 de febrero de 2019). Perú se adhiere al Convenio de Budapest para luchar contra la ciberdelincuencia. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2019/02/peru-se-adhiere-al-convenio-de-budapest-para-luchar-contr-la-ciberdelincuencia/>
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>
- Representación Permanente del Perú ante la OEA. (3 de junio de 2019). Representantes del Grupo de Lima y del Grupo Internacional de Contacto se reunieron en Nueva York para analizar la situación en Venezuela. Recuperado de <https://www.peruoas.org/representantes-del-grupo-de-lima-y-del-grupo-internacional-de-contacto-se-reunieron-en-nueva-york-para-analizar-la-situacion-en-venezuela/>
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie. (Eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 1-16). Londres: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>.

- RPP Redacción. (29 de octubre de 2019). Canciller: Los recursos del Perú para atender la migración de venezolanos “ya han sido desbordados”. *Radio Programas del Perú (RPP)*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/gobierno/canciller-los-recursos-del-peru-para-atender-la-migracion-de-venezolanos-ya-han-sido-desbordados-noticia-1227074>
- RPP Redacción. (28 de marzo de 2020). Congreso exime de responsabilidad penal a militares y policías que usen sus armas en legítima defensa durante estado de emergencia. *Radio programas del Perú (RPP)*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/congreso/coronavirus-en-peru-congreso-exime-de-responsabilidad-penal-a-militares-y-policias-que-usen-sus-armas-en-legitima-defensa-durante-cuarentena-noticia-1254934>
- Saffon, S. (24 de septiembre de 2019). Sendero Luminoso quiere volver a la gloria en Perú. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/sendero-luminoso-volver-gloria-peru/>
- Saffon, S. (3 de octubre de 2019). Cultivos de coca aumentan por falta de autoridad en frontera Perú-Bolivia. *Insight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/por-que-aumentan-cultivos-ilicitos-puno-peru/>
- Sanahuja, J. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. Sanahuja. (Eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona: CIDOB.
- Security Assistance Monitor. (2020). *Perú*. Recuperado de <http://securityassistance.org/Peru>
- SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. (2020). *Importer/Exporter TIV Tables*. Recuperado de http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php
- SBS - Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2019). *Información Estadística Unidad de Inteligencia Financiera del Perú*. Recuperado de https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/BolEst_Abril_2019.pdf
- Telesur.net (8 de enero de 2020). Gobierno mexicano presenta agenda de Celac 2020-2021. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/mexico-agenda-trabajo-proyectos-desarrollo-celac-20200108-0025.html>

- UNI – Universidad Nacional de Ingeniería. (29 de enero de 2019). UNI y SeoulTech oficializan acuerdo de intercambio y cooperación. Prensa UNI. Recuperado de <http://rrppuni.blogspot.com/2019/01/uni-y-seoultech-oficializan-acuerdo-de.html?q=seoultech>
- UNI – Universidad Nacional de Ingeniería. (16 de enero de 2020). Internacionalización: UNI y Seoultech crearán departamento de ciberseguridad. Prensa UNI. Recuperado de https://rrppuni.blogspot.com/2020/01/internacionalizacion-uni-y-seoultech.html?fbclid=IwAR1cFtrM2kIDiZGpzfp8iNeEmhpkWa3Zvn6HWhopAt98KblZEEKc9qxPQ_M
- UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). Monitoreo de Cultivos de Coca 2017. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2017_web.pdf
- UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Informe Mundial sobre las Drogas 2019. Recuperado de https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf
- Vargas Borbúa, R., Reyes Chicango, R., y Recalde Herrera, L. (2017). Ciberdefensa y ciberseguridad, más allá del mundo virtual: modelo ecuatoriano de gobernanza en ciberdefensa. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (20), 31-45. Recuperado de <https://doi.org/10.17141/urvio.20.2017.2571>
- VOA – Voice of America Redacción. (11 de septiembre de 2019). OEA aprueba convocatoria para activar el TIAR en Venezuela. *VOA – Voice of America*. Recuperado de <https://www.voanoticias.com/america-latina/oea-aprueba-convocatoria-para-activar-tiar>
- Von Nahmen, A. (30 de marzo de 2020). Opinión: Trump fracasa como político en el manejo de la crisis del coronavirus, 2020. *DW Made for minds*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/opinión-trump-fracasa-como-pol%C3%ADtico-en-el-manejo-de-la-crisis-del-coronavirus/a-52956233>
- Youde, J. (2008). Who's Afraid of a Chicken? Securitization and Avian Flu', *Democracy and Security*, 4(2), 148-159.
- Zevallos, N., Mujica, J. y Casas, F. (2019). La transformación del crimen organizado en el Perú: escenarios y consideraciones para la intervención de las Fuerzas Armadas. En C. Sampó y S. Alda. (Comp.), *La transformación de*

las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado (pp. 309-336). Lima: Real Instituto Elcano y Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/73d4b827-9e67-43d7-a9ec-b0a3a5823e41/Transformacion-Fuerzas-Armadas-America-Latina-crimen-organizado.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=73d4b827-9e67-43d7-a9ec-b0a3a5823e41>

Ecuador frente a las amenazas extrarregionales a la seguridad. Liderazgo político, instituciones e incertidumbre

Diego Pérez Enríquez*

1. Introducción

Este documento se escribe en el contexto de la pandemia provocada por el COVID-19, la misma que ha resaltado la necesidad inevitable de repensar los términos en los cuales la seguridad es concebida por los Estados en el siglo XXI, y particularmente, la forma en que Ecuador la ha pensado e incorporado en su estructura de políticas públicas para la seguridad y defensa.

Previamente he sostenido que en Ecuador la reflexión contemporánea sobre la seguridad continúa atada a una comprensión westfaliana de soberanía y de conflicto internacional clásico (Pérez Enríquez, 2018). Para afrontar los complejos escenarios de seguridad presentados en los últimos años fue necesaria una adecuación operativa de sus instituciones de seguridad y defensa; así, ante escenarios de esencia tan distinta como el terremoto de 2016, las acciones de las disidencias de las FARC en territorio nacional en 2018, la crisis migratoria venezolana en 2019, o la pandemia de 2020, se pudo proveer algún tipo de respuesta¹. Al analizar la respuesta desde el nivel político–estratégico, se observa, sin embargo, un amplio énfasis en el nivel discursivo que no decanta en miradas complejas y de largo plazo.

Justamente, mirar el escenario internacional desde la complejidad y la comprensión de los procesos de largo plazo permitiría mayor asertividad en un contexto caracterizado por la incertidumbre. Las amenazas, entendidas como acciones de potencial afectación a la seguridad de un país, se pueden conjurar mediante el reconocimiento de las debilidades estructurales, las condiciones del entorno, y, la valoración realista de las capacidades estatales para reaccionar ante ellas. Esto se encuentra en el centro de atención en este texto.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina) y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, Ecuador). Docente – investigador titular en el Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) desde 2010.

ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8918-7008>

¹ Se debe reconocer, sin embargo, que esta no fue siempre ni la más contundente, efectiva u oportuna. No obstante, reveló capacidad de reacción por parte del Estado.

El presente trabajo se construye al considerar el problema del poder contemporáneo; en las páginas siguientes esta categoría teórica se confronta con cambios globales y regionales, y se pondera sobre la manera en que estos inciden sobre Ecuador. Aquí se abre la cuestión —que permanecerá irresuelta a pesar de la evidencia que se presenta— sobre si el país puede adaptarse a la incertidumbre generada como consecuencia de las nuevas dinámicas de seguridad, lo que constituye la pregunta central para este documento. Temporalmente este capítulo marca como punto de partida el año 2007, en que se posesiona el gobierno de Rafael Correa que durante los diez años siguientes planteará una reconfiguración de la posición del Ecuador frente al sistema internacional. La reflexión consignada llega hasta 2020, año en que el país afronta uno de los sucesos menos plausibles de los que se podían contemplar en el escenario internacional, la pandemia provocada por el COVID-19, lo que revela el peso que tiene la incertidumbre en la consideración de las amenazas a la seguridad.

El documento se enfoca desde la consideración de los siguientes puntos: 1) las instituciones en tanto instancia de conexión —y reproducción— del pasado, presente y futuro, 2) el liderazgo político como ejecutor —y potencial generador de rupturas— de las decisiones del Estado, y, 3) la incertidumbre, pues a pesar de ser un concepto abstracto, implica una alteración concreta o impone una presión particular sobre las capacidades de respuesta de instituciones y actores en posiciones de liderazgo. Estos enfoques alimentan el debate que se propone para guiar este capítulo; se proponen cinco dimensiones desde las que se consideran las amenazas extrarregionales para Ecuador. El listado no es exhaustivo —ninguno lo es— pero con él se intenta un primer ejercicio para ordenar los ámbitos de atención para el Ecuador frente a las amenazas extrarregionales que enfrenta. *A priori*, se plantea que las dimensiones a considerar son realista, economía política, interna, individual y de red.

La siguiente sección detalla y profundiza sobre lo que implica cada una, elaborando sobre las transformaciones conceptuales relativas al poder, como elemento para la reflexión del sistema internacional contemporáneo. Segundo, se rastrean algunos cambios en la relación de Ecuador con China y Estados Unidos, considerando el periodo 2007–2020, como el de mayor significancia por las transformaciones políticas al interior del país, así como por el reposicionamiento chino y ruso, y la permanencia de la política estadounidense. Tercero, tomando como punto de partida el escenario de la pandemia de COVID-19, se ponderan las capacidades de respuesta de las instituciones ecuatorianas frente a hechos impredecibles, enfatizando en las actuaciones primordiales —y razones de éstas— de policía y fuerzas armadas. Finalmente se trazan algunas conclusiones que apuntan a resaltar las más urgentes necesidades en las estructuras institucionales del sector seguridad.

2. Conceptualizando el poder

Este artículo desagrega la noción de poder en cinco dimensiones, alrededor de las cuales, en secciones posteriores, se evalúan las potenciales amenazas extrarregionales para Ecuador. Estas dimensiones se construyen desde la consideración del problema de la colisión de las trayectorias de lo interno y lo internacional para los problemas de la seguridad, pues la naturaleza de los fenómenos y amenazas hacen cada vez más difusa tal frontera (Buzan et al., 1998; Giddens, 1999). Se proponen, entonces, las siguientes, que son desarrolladas a continuación:

1. Realista, y referida a las dinámicas inter-estatales,
2. Economía política, en la que el objetivo es la promoción del crecimiento económico,
3. Interna, referida al funcionamiento del sistema político en el Estado, que está en permanente tensión entre estabilidad y revolución,
4. Individual, desde la concepción del liderazgo que surge como consecuencia de la posición racional que alguien puede alcanzar, y,
5. Red, en la cual individuos, normas y prácticas se entremezclan para garantizar cohesión social.

2.1. Realista

La dimensión realista remite directamente a la noción de la existencia de un escenario internacional anárquico en el que predomina la competencia por poder entre Estados, mismos que procurarán reducir las amenazas que enfrentan mediante la acumulación de poder (Morgenthau, 1986). Estas amenazas están definidas como acciones de potencial afectación a la seguridad de un país, su integridad territorial, y/o sus intereses domésticos o internacionales (Rough, 2016), por lo que la manera bajo la que se pueden presentar es diversa y dependiente del tipo de interacciones que se constate entre un determinado *set* de actores². Las condiciones del siglo XXI han traído la diversificación de actores, frente a aquellos propuestos por los realistas clásicos al final de la II Guerra Mundial, pero se puede postular que tres aspectos se mantienen vigentes en el actual período contemporáneo:

- los Estados continúan como actores centrales de la política internacional, a pesar de la relativización de su relevancia (Bauman y Bordoni, 2016; Freedman, 2019; Giddens, 1999; Kaplan, 2003; Kaplan, 2013);

² Es importante añadir que, tomando distancia del postulado realista clásico, los actores del sistema internacional no son exclusivamente Estados, y, cada uno de estos adopta sus propias estrategias de interacción. Ello provoca que el concepto tradicional de poder se transforme. A pesar de la diversidad de actores, los principios realistas en esta relación no se alteran (Keohane, 1986).

- el sistema internacional se mantiene predominantemente anárquico, aunque las organizaciones que procuran regular su funcionamiento son cada vez más complejas (Grabendorff, 2020; Ikenberry, 2014; Moonhawk y Wolford, 2014); y,
- la competencia por territorio, recursos e influencia mantiene vigencia (Farias, 2018; Kaplan, 2013; Lewis Gaddis, 2018).

Tras la Guerra Fría, Estados Unidos potenció su posición hegemónica, pero fue rápidamente cuestionada con el fortalecimiento del multilateralismo y el surgimiento de nuevos polos de poder como la Unión Europea y los países del sudeste asiático. Durante las primeras décadas del siglo XXI, los atentados en Nueva York, Washington, Madrid, Londres o París, dieron forma a lo que la literatura denominó amenazas híbridas (Galán, 2018)³, y que particularmente adquirieron relevancia en el ámbito del extremismo islámico⁴. La respuesta de las potencias occidentales ante estas amenazas fue realista tradicional: el fortalecimiento de las capacidades estatales para contener el surgimiento y eliminar proyectos estatales como Al-Shabab (Anderson y McKnight, 2014; Wise, 2011) o ISIS (Katagiri, 2015); puesto en otros términos, desencadenar guerras tradicionales contra estas organizaciones. Los resultados no fueron contundentes, pues no existió correlación entre el incremento de capacidades militares y la reducción de la incidencia de estas organizaciones. Al contrario, como se constató en el escenario Siria-ISIS, tal acumulación de capacidades militares únicamente generó complejos escenarios de competencia entre potencias (Humud et al., 2016; Phillips, 2019).

Mientras Occidente atendía el escenario descrito, en Oriente, China consolidaba un proyecto geopolítico que potenció su rol como actor clave para los procesos regionales y globales. Esto implicó la expansión de sus mecanismos de influencia a través del *soft power* y de una estrategia diplomática de suma eficiencia

³ Se definen como un “fenómeno resultante de la convergencia e interconexión de diferentes elementos que, en conjunto, constituyen una amenaza más compleja y multidimensional”, y, “pueden comprender varias situaciones, incluidos los actos terroristas (de Boko Haram, al-Qaeda o Daesh, por ejemplo), acciones contra la ciberseguridad de los Estados o sus organizaciones, acciones de grupos delictivos armados (como los de los cárteles de la droga mexicanos), disputas marítimas (como las que se ubican en el mar de la China Meridional), restricciones al uso del espacio, actos económicos hostiles (como el bloqueo de las exportaciones japonesas por parte de China en 2010) y operaciones militares encubiertas (como el caso de los *little green men* en Crimea)” (Galán, 2018, p. 4)

⁴ Tal asimetría fue planteada con mucha antelación por Huntington en un texto clásico, concluyendo que la tensión permanente entre occidente y oriente, “...will require the West to maintain the economic and military power necessary to protect its interests in relation to these civilizations” (1993, p. 49).

(Reyes Herrera, 2018; Singh y Yamamoto, 2017). Si bien este país ha desarrollado acciones de expansión territorial en el disputado Mar de China, con una clara perspectiva geopolítica de largo plazo (Schofield, 2013), es importante indicar que no se han constatado acciones bélicas en tal escenario, pero sí tensiones diplomáticas y jurídicas con los demás países de la región que han trazado reclamos legales sobre el acceso y uso de tales espacios marítimos (McCoy, 2016; Zhao, 2018). Adicionalmente, el hecho más destacable para la región es la militarización y expansión de la presencia militar china, pero también de sus capacidades militares en general (Garamone, 2019; Grossman, 2019).

El poder que exhiben los actores en el ámbito internacional es utilizado como un instrumento con el que se procura tener efectos concretos sobre la geografía, la política y la población; de allí que reflexionar sobre él permite separar momentáneamente los actos de Estado, de los fundamentos que están en la base de sus estructuras decisorias.

El poder y su operación se observan en la capacidad para imponer o resistir la demanda de un tercero. Tucídides lo recoge en el clásico diálogo meliano, donde los embajadores atenienses, al borde de desatar la guerra, indican al senado de Melos que su voluntad es “[...] tener mando y señorío sobre vosotros, porque será tan útil y provechoso para vosotros como para nosotros mismos” (Tucídides, 2010, p. 339), ante la negativa de los melianos, los atenienses argumentan que “[...] será mejor mirar por vuestra vida y salud, que no querer resistir, siendo débiles, a los más fuertes y poderosos” (p. 341). Tras los argumentos a favor de la paz y sus beneficios comunes a nombre de Melos, los atenienses concluyen señalando que “[...] es locura querer resistir a los que conocidamente son más fuertes y poderosos, los cuales muchas veces usan de humanidad y clemencia con los más débiles y flacos” (pp. 343–344). Este diálogo, como ya lo señalaran Morgenthau (1986) y Kissinger (1994), recoge los elementos esenciales de la reflexión realista, y caracteriza al poder como la capacidad física de la imposición sobre un tercero.

2.2. Economía Política

Sheldon Wolin (2012) propone una discusión sobre lo que denomina poder posmoderno; para ello recupera las reflexiones de Bacon y Hobbes, destacando que el principal cambio en cuanto a la concepción del poder está dado por el conocimiento: los cambios en la ciencia y su cada vez mayor divulgación implicarían que el “poder cognoscitivo” sería “[...] capaz de conservar al mundo como idea, pensamiento” (Wolin, 2012, p. 521), aun cuando este fuera susceptible de ser destruido. Ello implicó el traslado de los atributos del poder a un ámbito abstracto, el de las ideas, que sin embargo adoptaría una forma concreta a través de las relaciones económicas, donde la posesión de los medios de producción implicó que los trabajadores pasen “a ser sujetos del poder antes que

ciudadanos" (p. 523). Con esto se establecería un sistema que, en conexión con la interpretación de Foucault (1997) previamente citada, garantiza condiciones de control sobre los individuos a través de mecanismos jurídicos y fácticos, desde el Estado. El eje se trasladó de la garantía de derechos individuales, a la creación de

[...] la economía política del poder moderno y ésta se volvió objeto de políticas públicas cuyo propósito era promover el crecimiento económico, establecer un marco legal para promover lo previsible (por ejemplo cumplir los contratos), frenar excesos, educar a la población en las habilidades necesarias, y, esporádicamente, ocuparse de las emergencias. (Wolin, 2012, p. 528)

De esta manera la reflexión trazada por Wolin conecta con una de las dinámicas predominantes en el sistema político internacional contemporáneo, en el que las prioridades económicas son las que guían el establecimiento de las decisiones, y genera un entorno de suma presión sobre los Estados desde el costado privado. La dimensión de las inversiones por parte de las corporaciones privadas tiende a superar largamente, en muchos casos, la capacidad regulatoria de un Estado (Harvey, 2012), por otra parte, la necesidad de acceder a recursos por parte de la mayoría de Estados, impone una dependencia profunda de las instituciones financieras internacionales que eventualmente presionarán por la adopción de políticas públicas a cambio de garantizar su inserción en el sistema a través de la provisión de créditos y "reconocimiento" como parte funcional del sistema (Stiglitz, 2004). Esta dinámica económica no excluye la operación de las organizaciones ilegales, que son capaces de administrar y movilizar masivos recursos, lo que, eventualmente permite que estas impongan su agenda por encima de la capacidad estatal para proveer seguridad y limitar las actividades ilegales (Levy, 2011; Núñez de Prado Clavell, 2019).

2.3. Interna, individual y red

Estas tres dimensiones, si bien analíticamente separadas, se deben considerar en conjunto porque sus características son interdependientes y la dinámica de una influye sobre la otra.

Así, Raymond Aron (2015) traslada su reflexión sobre el poder al ámbito de los sistemas políticos dentro de un Estado. El problema planteado es que "la inestabilidad debida al desfase entre el poder social y el poder político implica que la rivalidad entre los poderes tradicionales y el poder ascendente de la burguesía debe regularse mediante el compromiso" (p. 93). Tal compromiso implicará respeto por valores comunes, tradiciones y sistema de competición democrático, así como resignación ante la lentitud de las reformas; esto conducirá a establecer sistemas estables pero que en el tiempo se desgastarán. En tal momento serán susceptibles de enfrentar procesos en los que se buscará "[...]

la sustitución de un poder débil por uno fuerte” (p. 95), es decir, algún tipo de revolución que replantee las condiciones del compromiso entre los actores. A partir de una reflexión comparada entre las revoluciones francesa y rusa, Aron (2015) se adentra en el problema de la democracia, válido para otras latitudes y vigente en la contemporaneidad: la distancia entre ciudadanos (reconociendo la suma amplitud de esta categoría) y gobernantes (Wolin, 2008).

Bajo cualquier régimen, se requieren mecanismos internos para el ejercicio del poder, pues son los que garantizan la permanencia de sus estructuras, y pueden verificarse operando en un nivel individual y otro social. En su perspectiva individual, primeramente es necesario caracterizarlo como una posibilidad, y, segundo, establecer que su existencia depende de un ordenamiento legal que lo avale (Weber, 2006). Al concebir el poder en su origen racional⁵ se deben señalar dos problemas que pueden constituir, por si mismas, en amenazas para el Estado: la elusiva condición de la “posibilidad” del poder en tanto este no se utilice a profundidad, y la conflictuada posición de quien lo detenta en una inevitable confrontación con otros actores, cuyo poder puede residir en otros orígenes.

En la perspectiva social del poder, es pertinente recordar que “[...] in any society, there are manifold relations of power which permeate, characterise and constitute the social body (...)” (Foucault, 1997, p. 543), estas se asientan y alimentan a la vez una normativa legal, pero también se debe tener claro que estas relaciones de poder “[...] cannot themselves be established, consolidated nor implemented without the production, accumulation, circulation and functioning of a discourse” (Foucault, 1997, p. 543). Tal discurso es funcional para la construcción de una “verdad” sobre la base de la cual se construirán leyes y, en realidad, toda una estructura social que garantizará que el poder circule, permee los diversos aspectos de la vida, y que, en última instancia, permita la constatación de que este opera como una red, donde los individuos —aún aquellos en las posiciones racionales de poder, según la categorización del párrafo anterior— son funcionales para el mantenimiento del poder que Foucault denomina disciplinario, caracterizado por sus mecanismos de coerción. Así,

Modern society, then from the nineteenth century up to our own day, has been characterized on the one hand, by a legislation, a discourse, an organization based on public right, whose principle of articulation is the social body and the delegative status of each citizen; and, on the other hand, by a closely linked grid of disciplinary coercions whose purpose is in fact to assure the cohesion of this same social body. (Foucault, 1997, p. 549)

⁵ Para el presente se deja de lado el origen tradicional o el carismático, destacados igualmente por Weber (1979, 2006).

3. Cambios en el sistema internacional y amenazas

Esta sección se preocupa de las amenazas que potencialmente surgen como consecuencia de las fluctuaciones en el funcionamiento del sistema internacional. Para este fin se toman en consideración las dimensiones realista, interna, individual y de economía política, descritas en la sección anterior. Como se indicó, se concentra la reflexión en Estados Unidos, en tanto poder hegemónico histórico para la región, y, China, que estaría ampliando su agenda de incidencia sobre la región y con particular énfasis sobre Ecuador.

3.1. Estados Unidos

En primer lugar, es importante considerar que entre el final del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, el sistema internacional mutó de un sistema bipolar clásico, a un breve unipolarismo, sustituido por el multipolarismo, para finalmente llegar a un momento en que el orden preexistente se aproximaría a un cambio de actores centrales, con el inminente surgimiento chino, la aparente pérdida de posición de EE.UU., y un incremento en la presión rusa sobre el escenario global (Buzan, 2012; Jonsson y Seely, 2015; Osler Hampson y Heinbecker, 2011; Reyes Herrera, 2019).

Se debe considerar la influencia del actor más cercano y de mayor influencia para Ecuador y la región, en tal sentido, la dinámica de EE. UU. sobre Sudamérica debe comprenderse a partir del caso colombiano, pues históricamente ha sido el eje en torno al que se han definido los temas de seguridad predominantes: lucha contra el narcotráfico y combate a las actividades terroristas (Beittel & Congressional Research Service, 2019; Leal Buitrago, 2002; Rodríguez, 2018). Naturalmente Ecuador, por su vecindad con Colombia, subsumió buena parte de su agenda de seguridad a las prioridades hemisféricas estadounidenses reveladas en la relación con Colombia, con el consiguiente costo para sus capacidades de decisión sobre la definición de amenazas, así como sobre la construcción de una doctrina propia (Bitencourt, 2001; Rouquié y Suffern, 1997)⁶.

A partir de 1998 las prioridades de seguridad de Ecuador se ubicaron en la frontera con Colombia⁷, donde en 2000 comenzó a implementarse el Plan Colombia, fortalecido más tarde por la “política de seguridad democrática”,

⁶ Se debe matizar esta aseveración señalando que como consecuencia del histórico conflicto limítrofe con Perú, las FF.AA. ecuatorianas desarrollaron una doctrina de carácter westfaliano, en la que, además se vincularon los conceptos de seguridad y desarrollo como línea guía para las decisiones estatales (Cypher y Alfaro, 2016; Oleas Montalvo, 2013).

⁷ Desde 1830, una conflictiva relación con Perú había marcado la naturaleza de la política de seguridad nacional, con tres conflictos armados significativos en 1941, 1981 y 1995. Finalmente, este conflicto se resolvió en 1998, tras la creación de un mecanismo de diálogo y gestión militar – diplomática, en el que participaron Argentina, Brasil, Chi-

ambas iniciativas promovidas y apoyadas ampliamente por Estados Unidos (Cadena Montenegro, 2007; Galindo Hernández, 2005; Tickner y Pardo, 2003). Para Ecuador esto implicó un involucramiento *de facto* por parte de EE.UU. en tal dinámica de seguridad, a pesar de que el discurso oficial del gobierno ecuatoriano sobre el conflicto colombiano no lo asumía (Ministerio de Defensa Nacional, 2002). Tal política ha marcado siempre la tónica de las relaciones binacionales, aun cuando en 2008 sucedió el ataque a la cúpula de las FARC por miembros de las fuerzas armadas colombianas en Angostura, dentro del territorio ecuatoriano, desencadenando la peor crisis diplomática en la historia de los dos países (Bermeo Lara y Pabón Ayala, 2008; Jaramillo, 2009). Tras este incidente, la posición ecuatoriana retornó a la tónica usual, y fue de una complaciente distancia frente al escenario de seguridad que derivaría del proceso de paz que tuvo lugar entre 2012 y 2016 (Cruz, 2017; Pérez Enríquez, 2017a)⁸. El segundo momento de mayor tensión en la relación de los dos países se dio a finales de 2017 y durante el primer semestre de 2018, el 'Frente Oliver Sinisterra', una organización disidente de las FARC, realizó ataques, secuestros y asesinatos en territorio ecuatoriano (BBC Mundo, 28 de enero de 2018; El Comercio, 2018b; El Telégrafo, 2018b).

Si bien esta relación se resolvería en el espacio de lo binacional, el histórico involucramiento estadounidense sobre el proceso colombiano, desde finales de los años sesenta del siglo XX, y la imbricación entre terrorismo y narcotráfico (Levy, 2011), provocó que estos hechos pasen a formar parte inevitable de una relación tripartita entre Ecuador, EE.UU., y Colombia, en el ámbito de la seguridad. Generalmente el mecanismo estadounidense para incidir sobre la política de seguridad ecuatoriana fue a través del despliegue de mecanismos de cooperación militar (BBC News Mundo, 17 de junio de 2019; El Telégrafo, 2018a; El Universo, 2019; Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador, 2018; González, 2019; Ministerio de Defensa Nacional, 2018a).

Asimismo, es importante señalar que en el fenómeno del narcotráfico se observan dinámicas de mercado que operan bajo una lógica en la que:

[...] when merchandise and transactions are considered illegal and the State is incapable of regulating them—or eliminating them—the State's regulatory role can be usurped by a criminal organization with coercion capacity. These factors

le, y, EE.UU. Su labor sería fundamental para conseguir su resolución (Adrianzén, 1999; Bonilla, 1999).

⁸ Es necesario señalar que tal desvinculación no ocurrió en el campo de las formalidades diplomáticas, en el que los países de la región apoyaron activamente el proceso, sino en el de las decisiones estratégicas al interior del país, pues los decisores políticos no adoptaron medidas que permitieran contener el desborde de actividades ilegales previsto tras la desmovilización de las FARC, como efectivamente ocurrió.

are accentuated in places where the absence of the State is more marked. In these areas, the line between what is legal and what is illegal becomes blurred (Garzón, 2008, p. 115).

Partiendo de esta premisa, las organizaciones internacionales de tráfico de drogas han construido un mercado internacional robusto y complejo, y en ello, el Cartel de Sinaloa ha ampliado progresivamente su operación regional, trazando una vinculación con los carteles colombianos y estableciendo una ruta sumamente eficiente (Hull, 2018). La noción de la debilidad estatal señalada líneas atrás, sumada a la elevada disponibilidad de recursos para la expansión de las operaciones ilegales, en el caso de Ecuador, ha generado la creación de un *bol-són* de actividades vinculadas al tráfico, coincidente con el área de territorio que Colombia no controla en su totalidad (Bartolomé, 2019; Niño, 2016; Pérez Enríquez, 2017b). El narcotráfico constituye la principal amenaza para la seguridad en Ecuador, y genera dos efectos: dependencia de EE.UU. para el establecimiento de la agenda de seguridad, y, necesidad de fortalecimiento de las capacidades estatales para la frontera norte.

La actividad de EE.UU. sobre la región se ha mantenido dentro de las líneas tradicionales de operación y privilegiando la relación bilateral, promoviendo esquemas de cooperación en diversos ámbitos a cambio de la adopción de la agenda de este país. El esquema del ATPDEA, al que Ecuador renunció en 2013, y sustituido en 2017 por el Sistema Generalizado de Preferencias, ha significado una pieza fundamental en la relación de los dos países (El Comercio, 2018a; El Universo, 2013), en el que se ha imbricado la cooperación en temas de seguridad. La posición de EE.UU. sobre Ecuador es parte de la nueva posición estratégica de este país con el gobierno de Trump, lo que implica un retorno a las premisas realistas de uso del poder sobre el mundo, en función de los intereses nacionales (Fiori, 2018).

Si bien, hasta aquí se ha enfatizado en los aspectos relativos a la política anti-drogas de los EE.UU. en la región, pues es la que ocupa el mayor espacio en la agenda de seguridad, no se pueden desconocer dos ámbitos adicionales que se imbrican en la contemporaneidad. Ecuador afronta un fenómeno de migración de origen venezolano, desencadenada, principalmente, por la situación política interna de ese país. Ello ha generado suma presión en los aspectos económicos y sociales del país, que redundan en complejos procesos de toma de decisión, que en última instancia implican discursos y decisiones que se insertan en la reflexión de la seguridad (Céleri, 2019; Céleri y Pérez Enríquez, 2019).

La vinculación entre seguridad y migración no es nueva, y tradicionalmente se concibió como parte de las amenazas que representaban los individuos por las acciones que podían desarrollar en contra de un Estado, o por las transfor-

maciones sociales, económicas y culturales que podían alterar las bases sobre las que un Estado se había construido (Huntington, 2004; Huysmans y Squire, 2009). Este fenómeno, sin embargo, es inevitable en el sistema contemporáneo, pues las dinámicas de la globalización han impuesto mayores flujos de personas alrededor del mundo. En el caso de Venezuela, se observa que las crecientes complicaciones políticas internas han provocado importantes flujos migratorios hacia toda la región. A partir de 2016, Ecuador se convirtió en el tercer receptor de migración venezolana en Sudamérica, pero adicionalmente se constituyó en uno de los países que se articularon a la estrategia de la administración Trump frente al gobierno de Venezuela. En ese sentido se debe recordar que en la Constitución de 2008, Ecuador adopta el concepto de la ciudadanía universal, y en coherencia con ello permitió la entrada de migrantes sin poner demasiadas restricciones hasta 2018. Sin embargo, a partir de aquel momento, el país – en consonancia con los demás países de la región – comenzó a restringir los accesos migratorios al tiempo de comprometer su apoyo para la “democratización” de Venezuela y consolidar su relación con EE.UU. a través de la visita del vicepresidente Pence al país (El Universo, 2018; Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador, 2018).

3.2. China

La influencia de China sobre la región no se puede comprender por fuera del fenómeno geopolítico de su crecimiento y de las transformaciones del liderazgo en el Ecuador. En el primer nivel, existe una innegable apuesta china para expandir su posición global e influir en la construcción de un orden mundial multilateral (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017), apostando por relaciones de cooperación con las grandes potencias (Jinping, 2014) sin cejar en perseguir que las fuerzas armadas chinas tengan

[...] la aptitud de luchar y triunfar en el combate [...] tener siempre presente el principio de que la capacidad combativa es la única norma fundamental, y promover el desarrollo y la preparación de nuestras fuerzas armadas para que estén a la altura de las necesidades de la guerra, estando listas para agruparse al primer llamado y ser invencibles en la batalla. (Jinping, 2014, p. 277)

En concreto, la estrategia China se ampara en la construcción de una doble capacidad: por una parte la promoción del multilateralismo y por otro la generación de capacidades militares que permitan el uso de su poder en el momento que sea requerido (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 2011, 2015).

Tales consideraciones permiten enmarcar la relación entre China y Ecuador en un contexto realista, señalando que —como sucede con el resto de la región— el principal elemento son las inversiones en sectores estratégicos, que

se presume llegaría a un total regional de USD 250 billones para 2025, y que forman parte de la estratégica “*going-out*” china (Shixue, 2017). La operación china en la economía ecuatoriana se observa en los ámbitos de inversión y el otorgamiento de créditos, lo que ha convertido a este país en el principal socio para Ecuador (Benavente González, 2016; Gonzalez-Vicente, 2017), pero se debe resaltar que

[...] más allá de los mencionados intereses vinculados a los niveles: recursos estratégicos y de financiamiento, se debe reconocer que también existen intereses en el nivel: articulación política frente a la institucionalidad internacional, principalmente relacionada a un elemento central, el de la soberanía, en tanto no intervención en los asuntos internos de otros Estados [...].” (Reyes Herrera y Chun Lee, 2017, p. 15)

Así, la relación entre los dos se caracteriza por la búsqueda de sinergia y el establecimiento de una relación privilegiada que, sin embargo, no sucede en términos de igualdad, sino que como toda relación realista está marcada por las diferencias de poder, así como por condiciones y expectativas divergentes en el ámbito de la economía política internacional. De esta manera, China no constituye una amenaza evidente para el país, no obstante, la dependencia económica cada vez mayor del Ecuador constituye un factor que no se ha incorporado directamente en las valoraciones estratégicas del país (Ministerio de Defensa Nacional, 2018b).

Se concluye esta sección introduciendo una reflexión sobre la interacción de las dimensiones interna e individual para comprender la posición del Ecuador frente a las amenazas que enfrenta en estos ámbitos. El poder, según lo planteado, determinará la continuidad o revolución en un sistema político, dependiendo del lado en que este se ubique; adicionalmente, muchas transformaciones políticas son dependientes de un individuo (líder) que opere como detonante de las mismas (Nye, 2010). Una breve recapitulación permite comprender cómo en 2008 Ecuador adoptó una nueva constitución que explícitamente replanteó las definiciones sobre seguridad. Adjetivándola como “seguridad integral”, dispuso una aproximación liberal clásica en el campo de las relaciones internacionales, y, priorizó la integración latinoamericana, ámbito en el que su artículo 423, numeral 6, destacó “Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región” (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Esta era una pieza en un armado constitucional e institucional que procuraba cambiar las condiciones del contrato Estado–sociedad, bajo los términos que se habían planteado en el retorno democrático de 1979. Así, este gobierno procuró alterar las condiciones pre–existentes, introduciendo unas nuevas que dependían de manera importante del liderazgo que ejercía el presidente, y que coincidían, además, con un

entorno regional favorable para tales transformaciones. La propuesta de reorganización del Estado fue sumamente amplia, pero en el ámbito específico de la seguridad y las relaciones internacionales se introdujo un punto de ruptura con la estructura previa que es fundamental considerar.

Constitucionalmente se daba mayor énfasis a lo regional, lo que en términos prácticos se transformó en la promoción de una institucionalidad alternativa al esquema de integración propuesto hasta 2005 por los EE.UU., el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Así en el periodo 2007–2017 se impulsó una visión crítica de relaciones internacionales, a través de la institucionalidad de UNASUR, y especialmente el Consejo de Defensa Suramericano, en su intento por trazar una doctrina y mecanismos de formación propios para los países de la región y que acojan las reflexiones surgidas en la misma (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa et al., 2015).

4. Otras amenazas y capacidad de respuesta

A las amenazas extrarregionales de origen sistémico, como las descritas, se suman una serie de amenazas ajenas a la decisión de los actores. Son aquellas de origen no antrópico, a las que se suman las que surgen de la propia conflictividad interna de los países. Estas constituyen un inevitable elemento de tensión para la estructura institucional, que debe discernir las vías para dar respuestas a estas demandas.

En Ecuador la institución que generalmente ha provisto respuestas en los momentos de crisis ha sido Fuerzas Armadas, y por eso, es inevitable introducir en este análisis el rol cumplido por esta institución. Como se detalla en los análisis sobre Fuerzas Armadas en la región, y particularmente en Ecuador, las instituciones armadas han jugado un importante rol en la institucionalización del Estado (Fitch, 1977; Rouquié, 1984; Rouquié y Suffern, 1997), trazando una línea de dependencia de la trayectoria (Immergut, 2005; Shepsle, 2010) que mantendrá funcionando a la institución en dicha dinámica hasta la actualidad. En tal línea de reflexión se retoman las dimensiones internas y de red, y se toman tres casos recientes para el análisis: el terremoto del 16 de abril de 2016, las protestas sociales de octubre de 2019, y la reacción del Estado ante la pandemia mundial de COVID-19. Se analiza la capacidad de respuesta estatal a partir de la respuesta institucional y la capacidad de adaptación ante la incertidumbre que surge de estos casos.

El 16 de abril de 2016 Ecuador sufrió un terremoto con una magnitud de 7.8 Mw, con epicentro en la costa ecuatoriana y con daños que se extendieron a una amplia parte del país (Instituto Geofísico - Escuela Politécnica Nacional, 2016a, 2016b). La devastación provocada por este, que fue el segundo mayor terremoto de la historia del país, remitió a la necesidad de reacción por parte del

Estado; inmediatamente tras el suceso se desplegó a la totalidad de las fuerzas armadas para cumplir con misiones de rescate, seguridad y de ayuda humanitaria (Infodefensa, 2016). En lo estructural, se ponía a prueba el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, cuyo planteamiento conceptual deriva de las disposiciones constitucionales, y apuntaba a la gestión integral “[...] basado en la institucionalidad, la transversalidad, subsidiariedad, corresponsabilidad, integralidad, coordinación y participación en todas las etapas de la gestión de riesgos de desastres (GRD)” (Estacio, 2017, p. 22). No obstante, el evento encontró una institucionalidad civil (Secretaría de Gestión de Riesgos) debilitada, lo que provocó que en términos prácticos se trasladen responsabilidades a las FFAA., por lo que, en términos prácticos, la administración de la crisis pasó a manos de las FFAA. Así la institución desplegó sus capacidades operativas (ver Gráfico 1) y asumió también un espacio efectivo de toma de decisiones en el ámbito político – estratégico.

Gráfico 1
Despliegue de instituciones tras el terremoto 16/04/16

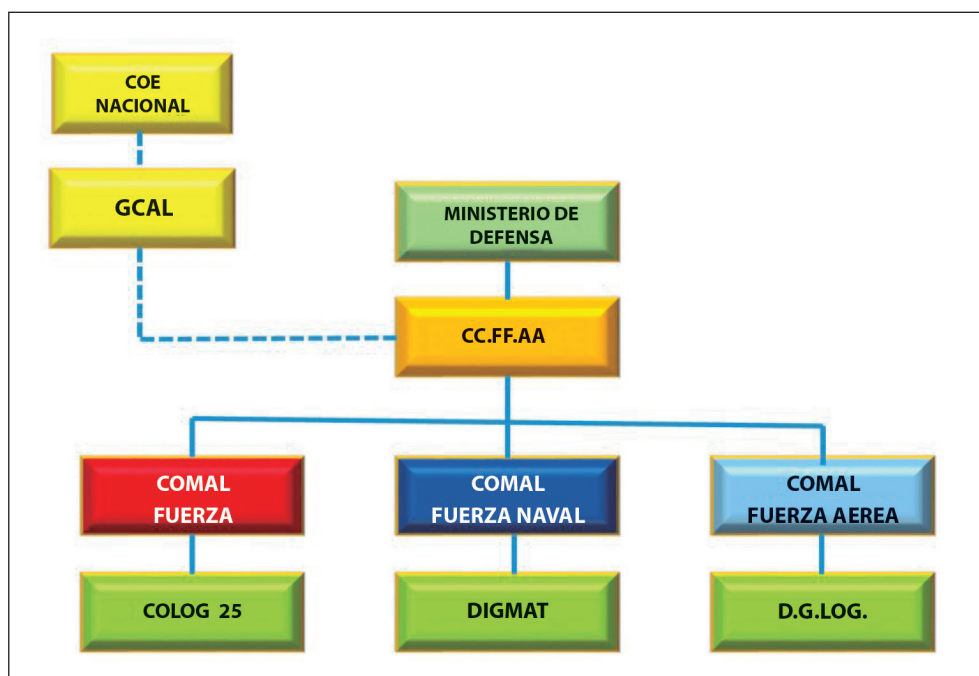


Fuente y elaboración: El Comercio, 2016.

Las disposiciones que derivan del concepto de la seguridad integral proveían a las FF.AA. responsabilidades complementarias que debían ubicarse en lo logístico, bajo una estructura que se adapta a la del mando militar (ver Gráfico 2) y que se planteaba varias preocupaciones en torno al apoyo a la población, el resguardo de áreas estratégicas, la garantía de la paz y seguridad, pero también el manejo de la ayuda internacional (Lanas Viteri y Borja Carrera, 2018).

Las condiciones de crisis supusieron la división de la atención en tres niveles distintos: uno administrativo-normativo, otro político-estratégico, y finalmente, uno político-discursivo. El primero debía asumirse formalmente por la Secretaría de Gestión de Riesgos, pero finalmente su función pasó a un segundo plano y en este nivel se redistribuyó el trabajo entre FF.AA. y “las entidades *ad hoc* para el manejo de la recuperación y reconstrucción (Consejo de Emergencia o Secretaría de Reconstrucción, respectivamente)” (Estacio, 2017, pp. 47-48). El segundo fue adoptado en lo formal por las FF.AA. y los decisores políticos de nivel ministerial, mientras que el tercero fue asumido por el Presidente y Vicepresidente de la República.

Gráfico 2
Estructura logística del Comando Conjunto de FF.AA.

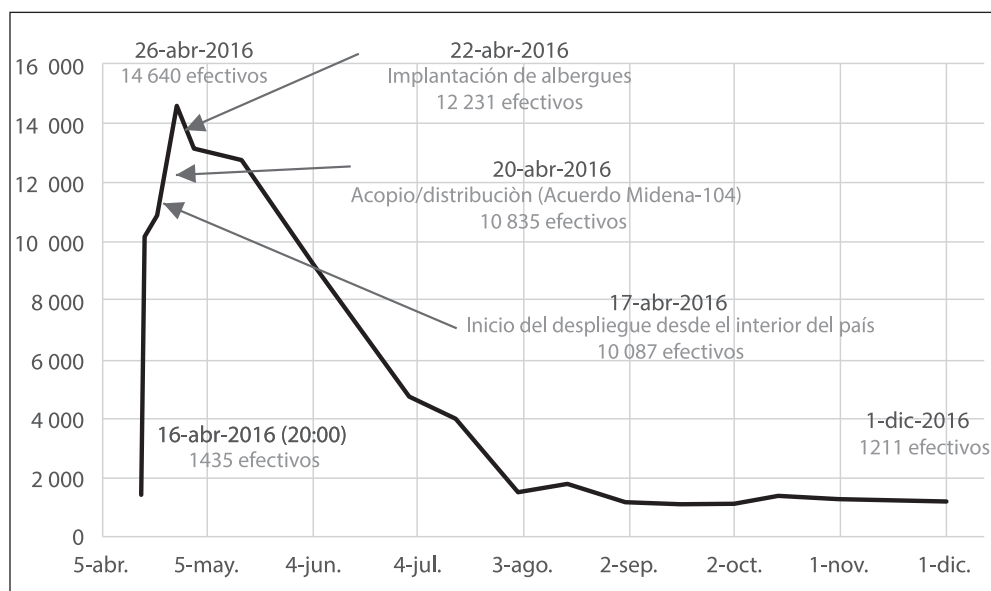


Fuente y elaboración: Lanas Viteri y Borja Carrera, 2018

En lo que respecta a las FFAA. es importante señalar cómo el concepto de la seguridad integral permitió que estas asuman una diversidad de funciones que se dirigían a “[...] contribuir a garantizar la seguridad integral y bienestar de la población” (Rodríguez Arrieta en Yépez Proaño, 2017, p. 81). Operativamente se creó una Zona Especial de Defensa, así como una Fuerza Conjunta que adoptaría la responsabilidad directa de la administración de las misiones militares en el territorio. En tal sentido, se observó una amplia flexibilidad institucional para adecuarse a las necesidades conforme progresaba la emergencia, pero, además, es sumamente relevante constatar la inmediatez de la respuesta: en el mismo día del evento se desplegaron 1.400 efectivos, al día siguiente 10.000, y diez días después se llegó al tope del despliegue, con 14.000 (ver Gráfico 3). En este contexto, las acciones de las FFAA. permiten visibilizar la capacidad de respuesta y adaptación de la institución que se presumía que efectivamente podría responder a la situación, en virtud de su trayectoria histórica y capacidad de despliegue nacional.

En octubre de 2019 nuevamente se observa un segundo caso de operación de las FFAA. como un actor central en la provisión de estabilidad, en este caso en el marco de una protesta social generalizada. Aunque en este caso la amenaza era antrópica y respondía a las dinámicas del sistema político, así como a la consolidación de red, conforme lo descrito previamente.

Gráfico 3
Despliegue de las FFAA. a las Zonas Especiales de Defensa (ZED)

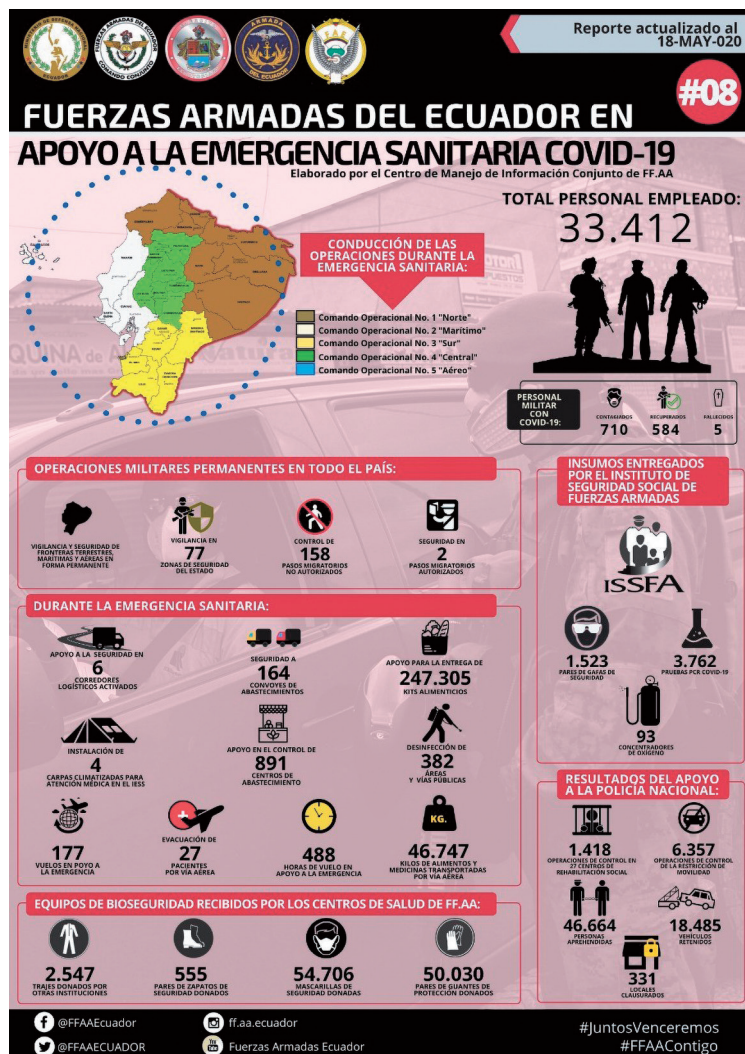


Fuente y elaboración: Yépez Proaño, 2017.

Las protestas sociales que se desplegaron tuvieron como origen una serie de medidas económicas que generaron la reacción de la población en una secuencia incremental de protestas que terminaron por paralizar el país durante la primera quincena de octubre. La violencia de estas protestas exigió una reacción del gobierno, particularmente a partir del momento en que el movimiento indígena se sumó a la acción; así, las FF.AA. y la Policía Nacional se utilizaron para reprimir las protestas, pero al mismo tiempo, su acción “[...] se realizó con decisión y prudencia, lo que evitó que la semana terminara con un elevado número de víctimas” (Levi, 2020, p. 55). Existió sin embargo un aparente disenso sobre la forma de conducción de la institución, lo que provocó una tensión entre el presidente y el Jefe del Comando Conjunto y el Comandante del Ejército, tras lo que el presidente dio por terminado su mando al frente de la institución (El Comercio, 2019b; El Telégrafo, 2019). Sin embargo, mientras el ministro de defensa mantenía un discurso que confrontaba con los actores de las protestas durante y después de las protestas (El Comercio, 2019a; GK, 2019), la institucionalidad militar procuró recomponerse a pesar de las tensiones, e incluso hay visiones que sugieren una tensión entre estas y los decisores políticos (Hernández, 2019). Es necesario apuntar que las aristas del conflicto todavía no han sido analizadas en detalle, pues implican particularidades económicas, étnicas, políticas, e incluso mediáticas, complejas de discernirse y aún necesitadas de una mayor profundización (Paz y Miño, 2020; Ramírez, 2019). En este contexto las tensiones fueron administradas en lo práctico por las FF.AA. mientras que la negociación política residió en los funcionarios electos, ello implicó, sin embargo, una escalada de la tensión que reveló una incapacidad institucional para acoger y procesar las demandas sociales sin llevarlas al punto de quiebre que representa una protesta social que involucró a varios sectores de la población y que se extendió por doce días. En ella se revelaron profundas e irresueltas inequidades sociales.

Gráfico 4

Apoyo de FFAA durante emergencia sanitaria COVID-19



En esta reflexión se incorpora la conflictividad de baja intensidad aún vigente como consecuencia de la pandemia global provocada por el COVID-19. Es importante señalar que Ecuador inició una restricción obligatoria a la movilidad y a las actividades, desde el 17 de marzo de 2020, medidas que se dieron con una declaratoria de emergencia y toque de queda. Inmediatamente las FF.AA. se desplegaron en varios ámbitos de apoyo al control de la pandemia como se observa en el Gráfico 4. Esta participación de la FF.AA. se maximizó, sobre todo, en el epicentro de la crisis en Ecuador, Guayaquil y su provincia, Guayas, el te-

territorio más poblado y económicamente más activo del país (Expreso, 2020). Con tal declaratoria, en principio se trasladó buena parte del ámbito decisional al comandante de esta. En la práctica, y con el desarrollo de la pandemia, las decisiones han alternado entre el gobernador provincial, el vicepresidente de la República, algunos ministros, y los alcaldes de los municipios. Es importante señalar que en este contexto, la institución militar ha puesto a operar casi a la totalidad de su fuerza⁹. En ese sentido, se observa que las FF.AA. ha sido, nuevamente, la institución encargada de proveer apoyo a la gestión operativa, aunque las decisiones de política durante el desarrollo de la pandemia han estado restringidas al ámbito del Ejecutivo.

5. Conclusiones

Se ha planteado un complejo escenario internacional en el que la incertidumbre constituye el elemento central. Si bien existen amenazas claramente definibles, configuradas por la acción e intereses de las potencias sobre la región, frente a cuyas agendas un país como Ecuador tiene opciones limitadas, también se debe tomar en consideración aquellas amenazas que surgen de una forma insospechada y por lo tanto alteran cualquier valoración que se pudiera realizar.

Así, hay una inevitable condición para Ecuador: las amenazas que se ciernen sobre el país no pueden ser contenidas en su totalidad, así como no pueden ser consideradas en su vasta complejidad. Existe un elemento realista que subsiste en todas las relaciones del país, que se verifica en el nivel externo, pero también en el de la economía política y que reduce sustancialmente las opciones de decisión para el país. En estas dimensiones existen dificultades importantes para alterar la posición del país, pues las variables no pueden ser controladas, y, a pesar de los momentos en que se ha promovido una política de mayor independencia, no ha sido posible superar las limitaciones estructurales e históricas. En definitiva, ante las amenazas que surgen de este ámbito, parecería imposible alterar la dependencia de la trayectoria, no obstante, en la historia reciente se observó una posibilidad —aunque débil y al final carente de los elementos que le permitirían consolidarse— para el fortalecimiento de las posiciones sudamericanas a través del proceso de integración con UNASUR, que finalmente pasó a un indefinido estado de suspensión que implica, para los efectos prácticos, su disolución.

A las amenazas descritas se suman las que surgen como consecuencia de las acciones de organizaciones ilegales internacionales, que operan en el territorio ecuatoriano. Ante ellas Ecuador ha intentado contener su embate y canalizar sus capacidades para garantizar su seguridad. No obstante, parecería que estas

⁹ Con cifras actualizadas en 2017, su número era de 41.000 personas (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos y Banco Mundial, 2020).

organizaciones operan también dentro de las dimensiones descritas y ello implica una importante reducción de las capacidades estatales para contenerlas. Esto, sin embargo, no es un fenómeno exclusivo al Ecuador, y parecería que en tanto no se logre una rearticulación conceptual y de políticas de seguridad a nivel regional —por lo menos— para afrontar el problema global de las drogas, esta sería una batalla perdida.

Se propuso también una dimensión de análisis que concebía lo interno, individual y de red, para concebir las amenazas que afronta un país como Ecuador. En ese sentido es importante concebir el problema estructural para la seguridad. Allí donde las instituciones estatales tendieron a ser deficitarias para la atención a la generalidad de los problemas, se tendió a encontrar un sustituto en la acción de las Fuerzas Armadas. El problema es que aquello que se supuso excepcional, comenzó a convertirse en lo regular, provocando que ante cualquier tipo de amenaza (desde la delincuencia hasta el control de la población en medio de la pandemia) la primera reacción estatal venga desde las FF.AA. Su capacidad de respuesta, que ha residido en su organización logística y capacidad de despliegue a nivel nacional, las ha ubicado efectivamente en tales condiciones, no obstante, cabe preguntarse por las consecuencias que esto tiene para el ámbito interno del Estado. Utilizar recurrentemente a las FF.AA. para atender todo tipo de amenaza implica un debilitamiento de la institucionalidad, proclividad a la securitización de los temas, y, un relevamiento de responsabilidades a otros actores del sistema político.

Si bien ante las amenazas tradicionales la capacidad de reacción ha estado limitada por las líneas de trayectoria histórica y la disponibilidad de recursos existentes, se debe pensar que la nueva naturaleza de las amenazas demanda otro tipo de reacción. En tal aproximación conceptual —y su consecuente salto a lo operativo— es donde se pueden observar las mayores debilidades. El aspecto individual según lo que se ha planteado, implica la implementación de un liderazgo que tenga capacidad para incidir sobre las estructuras institucionales, mientras que la de red, incorpora el vasto complejo de interacciones sociales que se relacionan de alguna manera con las amenazas que se enfrentan. En ese sentido, las amenazas externas a la seguridad no se pueden concebir sin comprender la dimensión que tienen las afectaciones internas. En ese sentido, la construcción de la seguridad depende de las capacidades institucionales, tanto para la reflexión como para la reacción; el resto son variables que no pueden ser controladas.

Referencias bibliográficas

- Adrianzen, A. (1999). Perú y Ecuador. Enemigos íntimos. En A. Bonilla. (Ed.), *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto* (pp. 83-88). Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Anderson, D., y McKnight, J. (2014). Kenya at war: Al-Shabaab and its enemies in Eastern Africa. *African Affairs*, 114(454), 1-27. <https://doi.org/10.1093/afraf/adu082>
- Aron, R. (2015). *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*. s/c. Página Indómita.
- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Asamblea Constituyente de Ecuador. http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Bartolomé, M. (2019). *Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEEINV02-2019TerrorismoSudamerica.pdf
- Bauman, Z., y Bordoní, C. (2016). *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- BBC Mundo. (28 de enero de 2018). El primer atentado terrorista en Ecuador: El presidente Lenín Moreno decreta estado de excepción por explosión que dejó 14 policías heridos. *BBC Mundo*. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42851034>
- BBC News Mundo. (17 de junio de 2019). Islas Galápagos: La polémica en Ecuador por la autorización a aviones militares de EE.UU. a usar un aeropuerto del archipiélago en el Pacífico. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48668877>
- Beittel, J. S., y Congressional Research Service. (2019). *Colombia: Background and U.S. Relations R43813*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov>
- Benavente González, M.A. (2016). Análisis de la inversión directa China en Ecuador en el período 2000 a 2014. *INNOVA Research Journal*, 1(10), 67-79. <https://doi.org/10.33890/innova.v1.10.2016.65>

- Bermeo Lara, D., y Pabón Ayala, N. (2008). *Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza*. RESDAL. <http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-pabon-bermeo.pdf>
- Bitencourt, L. (2001). Latin American Security: Emerging Challenges. En S. Flanagan, E. Frost y R. Kugler. (Eds.), *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security* (pp. 895-913). Washington D.C.: National Defense University.
- Bonilla, A. (1999). Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú. En A. Bonilla. (Ed.), *Ecuador—Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto* (pp. 13-30). Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Buzan, B. (2012). The primary institutions of international society. En B. Buzan. (Ed.), *From international to world society? English school theory and the social structure of globalisation* (pp. 161-204). Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waever, O., y De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework of analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cadena Montenegro, J.L. (2007). Geografía política: Tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(002), 93-126.
- Céleri, D. (2019). *Situación laboral y aporte económico de inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador. Una primera aproximación cuantitativa para dialogar sobre política pública*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15204.pdf>
- Céleri, D., y Pérez Enríquez, D. (2019). Problemas globales de la seguridad en Ecuador. Una reflexión desde los vacíos y tensiones globales, regionales y locales. En S. Namihas. (Ed.). *¿Cómo se posiciona la región frente a los cambios globales en materia de seguridad?* Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer en el Perú.
- Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Consejo de Defensa Suramericano y Unión de Naciones Suramericanas. (2015). *Institucionalidad de la Defensa en Suramerica*. Buenos Aires: CEED-CDS UNASUR.
- Cruz, G. (2017). El posacuerdo colombiano: Perspectivas estratégicas desde Ecuador. En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez (Eds.), *Proceso de paz y*

posacuerdo en Colombia: Efectos en la región (pp. 163-178). Quito: FES - ILDIS.

Cypher, J., y Alfaro, Y. (2016). Triángulo del neo-desarrollismo en Ecuador. *Revista Problemas del Desarrollo*, 185(47), 161-184.

El Comercio. (6 de mayo de 2016). 18 000 militares y policías en las zonas afectadas. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/terremoto-militares-policias-zonasafectadas.html>.

El Comercio. (23 de marzo de 2018). EE.UU. renovó las preferencias arancelarias para exportaciones de Ecuador. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-estadosunidos-aprueba-sgp-ecuador.html>.

El Comercio. (13 de abril de 2018). Gobierno confirma el asesinato del equipo de El Comercio secuestrado. *Diario El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-asesinato-periodistas-secuestro-ecuador.html>

El Comercio. (21 de octubre de 2019). Ministro de Defensa habla de presencia de 'insurgencia' en Ecuador y de estrategias antiterroristas. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ministro-defensa-insurgencia-antiterrorista-manifestaciones.html>

El Comercio. (12 de noviembre de 2019). Jefes de las Fuerzas Armadas y del Ejército asumen los mandos este 12 de noviembre del 2019. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/fuerzas-armadas-ejercito-posesion-comandante.html>

El Telégrafo. (27 de abril de 2018). Mauro Toscanini y Oswaldo Jarrín asumen los ministerios del Interior y Defensa. *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/maurotoscanini-oswaldojarrin-ministros-interior-defensa>

El Telégrafo. (30 de abril de 2018). Los ataques de 'guacho'/ ¿quién es? *El Telégrafo on Genial.ly*. Genial.Ly. Recuperado de <https://view.genial.ly/5ace4e1e5f156c0d848f3cc1>

El Telégrafo. (15 de octubre de 2019). Presidente Moreno realiza cambios en mando de las FF.AA. *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/moreno-cambios-ffaa>

- El Universo. (27 de junio de 2013). Ecuador renuncia unilateralmente a ATP-DEA con EE.UU. *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/27/nota/1083461/ecuador-renuncia-unilateralmente-atpdea-eeuu>
- El Universo. (27 de junio de 2018). Vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, visita a Ecuador por dos días. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/27/nota/6831152/mike-pence-visita-ecuador-dos-dias>
- El Universo. (20 de mayo de 2019). Ecuador y Estados Unidos firman seis acuerdos de cooperación y se comprometen a reunirse anualmente. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/22/nota/7342805/ecuador-estados-unidos-firman-seis-acuerdos-cooperacion-acuerdan>
- Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador. (28 de junio de 2018). Comunicado Conjunto: Visita Oficial del Vicepresidente de los Estados Unidos de América, Michael Pence, al Ecuador. Recuperado de <https://ec.usembassy.gov/es/visita-oficial-del-vicepresidente-de-los-estados-unidos-de-america-michael-pence-al-ecuador/>
- Estacio, J. (2017). Gobernanza en la intervención de crisis en Ecuador: Una mirada temporal de las respuestas institucionales tras el sismo de abril de 2016. En A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero y G. Jiménez. (Eds.), *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (pp. 21-50). Quito: IAEN.
- Expreso. (22 de marzo de 2020). Coronavirus en Ecuador: Guayas es declarada zona de seguridad nacional. *Expreso*. Recuperado de <https://www.expreso.ec/actualidad/coronavirus-ecuador-guayas-declarada-zona-seguridad-nacional-covid-19-maria-paula-romo-7538.html>
- Farias, H. C. (2018). Guerras hegemônicas e ordem internacional. En J. L. Fiori. (Ed.), *Sobre a Guerra* (pp. 319-339). Petrópolis: Editora Vozes.
- Fiori, J. L. (2018). Epílogo. Ética cultural e guerra infinita. En J.L. Fiori (Ed.), *Sobre a Guerra* (pp. 397-403). Petrópolis: Editora Vozes.
- Fitch, S. (1977). *The military coup d'état as a political process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Foucault, M. (1997). Power, right, truth. En R.E. Goodin y P. Pettit. (Eds.), *Contemporary political philosophy. An anthology*. (pp. 543-550). Nueva Jersey: Blackwell Publishing Ltd.

- Freedman, L. (2019). *La guerra futura. Un estudio sobre el pasado y el presente*. Barcelona: Crítica.
- Fuerzas Armadas del Ecuador. (18 de mayo de 2020). *Fuerzas Armadas del Ecuador en apoyo a la emergencia sanitaria COVID-19*. Recuperado de <https://twitter.com/ffaaecuador/status/1262479612107513861?s=21>
- Galán, C. (2018). Amenazas híbridas: Nuevas herramientas para viejas aspiraciones. *Documento de Trabajo*, 20, pp. 2-23.
- Galindo Hernández, C. (2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: Nuevos problemas, viejos esquemas. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7(Especial), 496-543.
- Garamone, J. (3 de mayo de 2019). *DOD Official Details Continuing Chinese Military Buildup*. US Dept of Defense. <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1836512/dod-official-details-continuing-chinese-military-buildup/>
- Garzón, J.C. (2008). *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*. Woodrow Wilson International Center for Scholars - Latin AmericanProgram.
- Giddens, A. (27 de enero de 1999). *Politics after socialism*. Politics after socialism. <https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:cej292tek>
- GK. (7 de octubre de 2019). El ministro de Defensa desconoce la existencia de los territorios indígenas del Ecuador. Recuperado de <https://gk.city/2019/10/07/ministro-defensa-desconoce-existencia-pueblos-indigenas/>
- González, J. (25 de abril de 2019). Ecuador y Estados Unidos acuerdan cooperación en temas militares. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/25/nota/7301981/ecuador-estados-unidos-acuerdan-cooperacion-temas-militares>
- Gonzalez-Vicente, R. (2017). South-South relations under world market capitalism: The state and the elusive promise of national development in the China-Ecuador resource-development nexus. *Review of International Political Economy*, 24(5), 881-903. <https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1357646>
- Grabendorff, W. (2020). Reflexiones sobre transformaciones e incertidumbres en América Latina. Entrevista a Wolf Grabendorff. *Estado y Comunes. Revista de políticas y problemas públicos*, 10(1), 171-179.

- Grossman, D. (2019). Military Build Up in the South China Sea. En L. Buszynski y D. Thanh Hai. (Eds.), *The South China Sea From a Regional Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition*. Routledge.
- Harvey, D. (2012). *El enigma de capital y la crisis del capitalismo*. Ediciones Akal.
- Hernández, J. (25 de octubre de 2019). ¿Las Fuerzas Armadas salen bien o mal paradas? 4 Pelagatos. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2019/10/25/las-fuerzas-armadas-salen-bien-o-mal-paradas/>
- Hull, S. (2018). Sinaloa World: The Dark Mirror of the Global Drugs Trade. *CLAMANTIS: The MALS Journal*, 1(4), 1-21.
- Humud, C. E., Blanchard, C.M. y Nikitin, M.B. (2016). *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*. Congressional Research Service. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1018239.pdf>
- Huntington, S. (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Buenos Aires: Paidós.
- Huysmans, J., y Squire, V. (2009). Migration and Security. En M. Dunn Cavelty & V. Mauer. (Eds.), *Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge.
- Ikenberry, J.G. (2014). The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/illusion-geopolitics>
- Immergut, E. (2005). Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change. En A. Wimmer y R. Kössler. (Eds.), *Understanding Change. Models, Methodologies and Metaphors* (pp. 237-259). Nueva York: Palgrave Mac Millan.
- Infodefensa. (25 de abril de 2016). Ecuador moviliza a sus Fuerzas Armadas y deja la gestión del terremoto en manos de Defensa. *Infodefensa*. Recuperado de <https://www.infodefensa.com/latam/2016/04/25/noticia-ecuador-moviliza-fuerzas-armadas-gestion-terremoto-manos-defensa.html>
- Instituto Geofísico - Escuela Politécnica Nacional. (2016a). *Informe Sísmico Especial N. 7—2016*. Recuperado de <https://www.igepn.edu.ec/servicios/noticias/1311-informe-sismico-especial-n-7-2016>
- Instituto Geofísico - Escuela Politécnica Nacional. (2016b). *Informe Sísmico Especial N. 8—2016*. Recuperado de <https://www.igepn.edu.ec/servicios/noticias/1312-informe-sismico-especial-n-8-2016>

- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, & Banco Mundial. (18 de mayo de 2020). *Personal de las fuerzas armadas, total—Ecuador*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1?locations=EC>
- Jaramillo, G. (2009). Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura. En G. Jaramillo. (Ed.), *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. (pp. 15-34). Quito: FLACSO - OEA - PNUD.
- Jinping, X. (2014). *La gobernación y administración de China*. Corporación China de Comercio Internacional del Libro. Beijing: Corporación China de Comercio Internacional del Libro.
- Jonsson, O., y Seely, R. (2015). Russian Full-Spectrum Conflict: An Appraisal After Ukraine. *Journal of Slavic Military Studies*, 28(1), pp. 1-22.
- Kaplan, R.D. (2003). *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*. Nueva York: Vintage.
- Kaplan, R.D. (2013). *The revenge of geography. What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. Nueva York: Random House.
- Katagiri, N. (2015). ISIL, insurgent strategies for statehood, and the challenge for security studies. *Small Wars & Insurgencies*, 26(3), 542-556. <https://doi.org/10.1080/09592318.2014.989672>
- Keohane, R. (1986). *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Lanas Viteri, F., y Borja Carrera, B. (2018). *La logística de FFAA. en apoyo a la Secretaría de Gestión de Riesgos* (trabajo de titulación previo obtención del título de: "Especialista en estudios estratégicos de la defensa", Universidad de Fuerzas Armadas - ESPE). Recuperado de <https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/13925/1/T-ESPE-057826.pdf>
- Leal Buitrago, F. (2002). *Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogotá: Alfaomega Grupo Editor.
- Levi, M. (2020). El despertar ecuatoriano. Las reivindicaciones económicas y sociales. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 53-58.

- Levy, J. (2011). Funding Terrorism: A Closer Look at Organized Crime Activity and Lethality. *Political Science*, 6. https://scholarsarchive.library.albany.edu/honorscollege_pos/6
- Lewis Gaddis, J. (2018). *On grand strategy*. Nueva York: Penguin Press.
- McCoy, A. (2016). Circles of Steel, Castles of Vanity: The Geopolitics of Military Bases on the South China Sea. *The Journal of Asian Studies*, 75(4), 975-1017.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2002). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Ministerio de Defensa Nacional - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (14 de mayo de 2018). *Inició proceso de reinstitucionalización de FF.AA., afirma ministro Oswaldo Jarrín*. Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/inicio-proceso-de-reinstitucionalizacion-de-ff-aa-afirma-ministro-oswaldo-jarrin/>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2018). *Política de Defensa Nacional del Ecuador 2018*. Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- Moonhawk, K. y Wolford, S. (2014). Choosing anarchy: Institutional alternatives and the global order. *International Theory*, 6(1), pp. 28-67.
- Morgenthau, H. (1986). *La política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Niño, C. (2016). El narcotráfico mutante: Nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica "General José María Córdova". Revista colombiana sobre investigación en el campo militar*, 14(18), 113-124.
- Núñez de Prado Clavell, S. (2019). Narcotráfico y desarrollo político en el México contemporáneo. *Relaciones Internacionales*, 57, 191-215. <https://doi.org/10.24215/23142766e078>
- Nye, J. (2010). *The Powers to Lead* (Reprint edition). Oxford: Oxford University Press.
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2011). *Ayuda de China la exterior*. Corporación China de Comercio Internacional del Libro.

- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2015). *Estrategia militar de China*. Corporación China de Comercio Internacional del Libro.
- Oleas Montalvo, J. (2013). *Ecuador 1972-1999: Del desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal* (tesis de Doctorado en Historia). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Recuperado de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4099/1/TD049-DH-Oleas-Ecuador.pdf>
- Osler Hampson, F. y Heinbecker, P. (2011). The “New” Multilateralism of the Twenty-First Century. *Global Governance*, 17, 299-310.
- Paz y Miño, J. (2020). Ecuador: El levantamiento indígena y popular de octubre de 2019. En *Luchas sociales, justicia contextual y dignidad de los pueblos* (pp. 127-140). Santiago de Chile: Ariadna Ediciones.
- Pérez Enríquez, D. (2017a). Ecuador frente al proceso de paz en Colombia. Reflexiones teóricas y posibles escenarios. En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez (Eds.). *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región* (pp. 139-162). Quito: FES - ILDIS.
- Pérez Enríquez, D. (2017b). Escenarios de la complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador. En Namihas, S. (Ed.). *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 151-189). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer.
- Pérez Enríquez, D. (2018). Fuerzas Armadas en Ecuador: Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En S. Namihas. *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 101-138). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Phillips, C. (2019). Structure, Agency and External Involvement in the Syria conflict. En *Shifting Global Politics and the Middle East* (pp. 67-71). POMEPS - Institute for Middle East Studies at the George Washington University. https://pomeps.org/wp-content/uploads/2019/03/POMEPS_Studies_34_Web.pdf#page=68
- Ramirez, F. (2019). Las masas en octubre. *Nueva Sociedad / Democracia y política en América Latina*, 284, 15-27.

- Raugh, D. (2016). Is the Hybrid Threat a True Threat? *Journal of Strategic Security*, 9(2), 1-13.
- Reyes Herrera, M. (2018). A visao confuciana e a geopolitica chinesa. En J. L. Fiori (Ed.), *Sobre a guerra* (pp. 371-396). Petrópolis: Editora Vozes.
- Reyes Herrera, M. (2019). *La Geopolítica y Economía Política Internacional de la Iniciativa Franja y Ruta; y ¿Sudamérica?* En III Encontro de Economia Política Internacional da UFRJ (pp. 16-54). Río de Janeiro: Universidade Federal de Rio de Janeiro.
- Reyes Herrera, M., y Chun Lee, P. (2017). *La relación China-Ecuador en el siglo XXI: elementos relevantes para la discusión*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Rodríguez, S. (2018). Building civilian militarism: Colombia, internal war, and militarization in a mid-term perspective. *Security Dialogue*, 49(1-2), 109-122. <https://doi.org/10.1177/0967010617743201>
- Rouquié, A. (1984). *El Estado militar en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Rouquié, A. y Suffern, S. (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En L. Bethell. (Ed.), *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930* (pp. 281-341). Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori.
- Schofield, C. (2013). What's at stake in the South China Sea? Geographical and geopolitical considerations. En R. Beckman, I. Townsend-Gault, C. Schofield y L. Bernard. (Eds.). *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources* (pp. 11-46). Londres: Edward Elgar.
- Shepsle, K. (2010). *Analyzing politics. Rationality, behavior and institutions*. Nueva York, Londres: W.W. Norton & Company.
- Shixue, J. (2017). La inversión china en América Latina: Características, mitos y prospectos. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring. (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 267-292). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana - Konrad Adenauer Stiftung.
- Singh, S., y Yamamoto, L. (2017). China's artificial islands in the south China sea: Geopolitics versus Rule of Law. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 8(1), 4-23. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.7451>.

- Stiglitz, J. (2004). *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Sucre: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Tickner, A., y Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la “seguridad democrática”: La política exterior del primer año de la Administración Uribe. *Colombia Internacional*, 56(57), 64-81. <https://doi.org/10.7440/colombiaint56-57.2003.05>
- Tucídides. (2010). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Weber, M. (1979). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2006). *Estructuras de poder*. Ciudad de México: Ediciones Coyoacán S.A. de C.V.
- Wise, R. (2011). *Al Shabaab*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Recuperado de http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4039~v~Al_Shabaab.pdf
- Wolin, S. (2008). *Democracy Incorporated. Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Yépez Proaño, V.H. (2017). Las Fuerzas Armadas ecuatorianas como ente articulador del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos durante la emergencia del terremoto en Pedernales, abril de 2016. En A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero y G. Jiménez. (Eds.), *Post terremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (pp. 69-93). Quito: IAEN.
- Zhao, S. (2018). China and the South China Sea Arbitration: Geopolitics Versus International Law. *Journal of Contemporary China*, 27(109), 1-15. <https://doi.org/10.1080/10670564.2017.1363012>

Colombia y la seguridad regional.

¿Nuevas securitizaciones con el mandato de Iván Duque y la crisis de Venezuela?

Eduardo Pastrana Buelvas*

Diego F. Vera**

Sumilla

En este capítulo se pretende responder una pregunta central: ¿cómo está respondiendo el Gobierno colombiano ante los factores que percibe como amenazas a la seguridad regional durante la administración del presidente Iván Duque (2018-2020)? El tema se desarrollará en los siguientes segmentos: a) una discusión teórica y contextual sobre los vínculos entre seguridad nacional, seguridad regional, securitización y percepciones de amenaza externa, claves para Colombia, y b) una mirada a los referentes discursivos de percepción de amenaza que tienen el presidente Duque y otros funcionarios de gobierno, algunas evidencias disponibles y una revisión preliminar de las acciones de gobierno frente a esas presuntas amenazas. Transversalmente, se examinan las tensiones entre Colombia y Venezuela en el marco de la presencia real o supuesta de esos actores externos en ese país vecino.

En esta aproximación se evidencia que puede haber discrepancias o incoherencias entre tres elementos: las percepciones de amenaza, el impacto o manifestación real de esos actores y las acciones y/o políticas adoptadas en materia de seguridad y defensa y relaciones exteriores. Estas incongruencias darían cuenta de procesos de securitización incompletos en medio de otras preocupaciones de seguridad (p.ej. internas) y de la presencia de referentes ideológicos que difícilmente se logran traducir a operaciones institucionales por falta de información, credibilidad y consenso nacional e internacional. Acá se considera un proceso de securitización incompleto cuando el Ejecutivo no logra construir una idea precisa de la amenaza que percibe, en medio de alusiones ambiguas

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania).

ID ORCID: 0000-0002-0638-4821

** Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario en Bogotá.

ID ORCID: 0000-0002-1954-3684

o indirectas, no consigue transmitir plenamente a las Fuerzas Armadas y otros entes del Estado esas percepciones y/o sus políticas y decisiones no reflejan la adopción de medidas extraordinarias para neutralizar o disuadir a esas fuentes de amenaza percibida.

La hipótesis de fondo es que, si bien los discursos del Ejecutivo colombiano y de algunas figuras de su partido principal de gobierno señalan a varios de esos actores externos como amenazas a la estabilidad hemisférica y/o regional en el esfuerzo por reforzar y expandir internacionalmente la securitización de la crisis de Venezuela en términos políticamente convenientes para Estados Unidos de América (EE.UU.) y el Grupo de Lima, en aras de la intervención externa, al final el enfoque de seguridad y defensa de Colombia sigue enfatizando preponderantemente las acciones contra las amenazas asociadas al conflicto armado interno (aunque este no se reconozca), tales como el narcotráfico —aunque se niegue su conexidad con el conflicto—, y los grupos armados ilegales domésticos.

1. Introducción

Muchas de las posiciones de la actual administración del presidente Iván Duque frente al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela —incluyendo las quejas por la injerencia de Rusia, China y Cuba en ese país a favor del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y en detrimento de la transición de régimen y el cambio de gobierno— incorporan percepciones y argumentos concernientes a la presunta convergencia y hasta connivencia de algunas de estas fuentes de amenaza externa, estatales y no estatales, en ese país en crisis. Sin embargo, se trata de fuentes muy diversas de influencia exterior y algunas de ellas con manifestaciones y conexiones poco clarificadas, lo que permite inferir que el Gobierno nacional busca la construcción y aceptación de un discurso internacional que le facilite securitizar la crisis venezolana en términos que le permitan a Colombia, EE.UU. y a sus aliados en el Grupo de Lima¹, con apoyo en la OEA, aislar y sancionar a miembros del PSUV y disuadir a potencias regionales y extrarregionales de brindar algún tipo de apoyo (por ejemplo, financiero, militar y/o diplomático) a Nicolás Maduro.

Empero, la identificación ambigua de esos eslabones de convergencia (narcotráfico-grupos de terrorismo internacional-potencias externas-PSUV-Fuerzas Armadas venezolanas) hace más difícil hallar una fórmula razonable para el cambio pacífico en ese país e impide trabajar separadamente las fuentes de amenaza o riesgo para Colombia y para la estabilidad geopolítica suramericana-

¹ Inicialmente la Declaración de Lima fue firmada por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y el Perú. Después se unirían Guyana, Haití, Santa Lucía, Bolivia, Barbados, Estados Unidos de América, Granada y Jamaica.

na. También acentúa los problemas de coordinación multilateral en un contexto sistémico en el que EE.UU. enfrenta enormes escollos domésticos y regionales como para crear una coalición sólida y mayoritaria para intervenir de forma asimétrica pero legitimada y que le resulte suficientemente favorable como para no encontrar contrapeso político o militar considerable. Y mientras Colombia asume la crisis de Venezuela como agenda prioritaria de su política exterior, los problemas de la implementación del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se acentúan, incluyendo tensiones del gobierno con la misión de verificación de Naciones Unidas, la problemática del narcotráfico persiste y la seguridad pública en las áreas de débil presencia estatal se deteriora.

La postura de coherencia ideológica para no dirigirse al gobierno del PSUV bajo ninguna circunstancia, para no legitimarlo y tratar de tramitar todo asunto bilateral con el gobierno interino del diputado opositor Juan Guaidó y con la Asamblea Nacional paralela en el exilio, termina complicando los problemas migratorios, epidemiológicos en el contexto del COVID-19, y por supuesto, de cooperación en seguridad, justicia y defensa entre vecinos. Las ópticas nacionalistas de la seguridad, la percepción diferenciada o no compartida de las fuentes y campos de amenaza entre vecinos (transnacionales y externas) y los procesos de securitización incompletos o ideológicamente ambiguos (por ejemplo guiados por heurísticas prodemocráticas, anticapitalistas o antihegemónicas, según el perfil de cada gobierno) hacen parte de las razones que podrían ayudar a explicar la debilidad de la cooperación regional y subregional en los campos de la seguridad internacional y la defensa, más allá de la transformación antidemocrática de facto del régimen venezolano.

2. La seguridad nacional, la securitización y la seguridad regional ante las nuevas amenazas y las amenazas externas

El surgimiento de narrativas vinculadas a los nuevos problemas de seguridad en el escenario internacional ha tenido efecto en la aparición de múltiples ópticas para entender las causas y consecuencias que estos generan en el sistema. La noción de seguridad se ha replanteado de acuerdo a la interpretación de una realidad en transición y ha sido reflejo de las transformaciones en el campo de las Relaciones Internacionales como contexto y disciplina. Si bien su definición es ambigua en significado y forma, se ha entendido tradicionalmente como la ausencia de amenazas de tipo militar o como la protección de una nación frente a agresiones externas (Zavala, 1996, pp. 15-16). Este referente se ha conectado con la comprensión de seguridad nacional, que a partir de la construcción del sistema europeo de Estados y la agudización de conflictos en el siglo XX, se convirtió en un referente primordial para la política exterior.

Así, por ejemplo, Maquiavelo y Hobbes pensaron la seguridad dentro del marco de dos componentes que garantizan la ausencia de peligros exteriores: defensa del territorio y soberanía —competencias que le permiten a un Estado decidir frente a desafíos domésticos o internacionales—. Bajo esta visión se dibujó un sistema predominantemente individualista, en el que cada nación procura su seguridad, protección y supervivencia, pues podía ejercer el monopolio legítimo de la fuerza dentro y fuera de sus fronteras. Con este antecedente, la noción de seguridad nacional adquirió dimensión teórica y política dentro de la doctrina realista de las relaciones internacionales, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial y el escenario de la Guerra Fría, con autores como Morgenthau (1986), Laswell (1950) y Wolfers (1952). Estos definieron los ingredientes esenciales de la seguridad nacional basados en defensa militar y nacional del territorio frente a las amenazas externas, existencia de fuerzas militares poderosas, protección de los ciudadanos, integridad de las instituciones y seguridad interna (Gil, 2000, pp. 207-213).

Sin embargo, los países subdesarrollados y en vías de desarrollo como los latinoamericanos, privilegian la seguridad y la política exterior desde una óptica predominantemente doméstica, aunque también competitiva, centrada en la construcción de capacidades soberanas. Los Estados “premodernos” (en África y Asia Central, Haití, parcialmente Colombia) tienen problemas para consolidarse institucionalmente, y aunque algunos de ellos aspiran a ser modernos, experimentan múltiples vulnerabilidades y sus procesos de securitización suelen apuntar a actores sub-estatales (Buzan y Wæver, 2003, p. 24).

Ahora bien, este modelo de seguridad nacional tuvo relevancia crucial en las discusiones políticas y académicas, aunque con algunos cuestionamientos. No solo por moldear el sistema en términos “egoístas”, sino porque se tradujo en una inestabilidad que agudizó la oportunidad de conflicto entre países en torno a su entendimiento del interés nacional y generando tensiones aún entre regímenes democráticos. Debido a esto, la adopción de nuevos enfoques que ofrecen elementos para complementar o matizar la postura original de seguridad nacional ha posibilitado la reconstrucción de propuestas que favorecen la comprensión de los Estados inmersos en una realidad compleja. De esta forma, autores como Waltz (1979) —quien en términos generales afirma que existe dependencia mutua entre las unidades del sistema— y Jervis (1976) —cuyo aporte central fue proponer un régimen internacional de seguridad para ampliar la cooperación y la seguridad nacional— han abierto la puerta a comprensiones distintas a las planteadas en los axiomas del realismo como escuela de pensamiento —sin necesidad esquivarlos—.

Barry Buzan, en la década de los noventa, propuso cinco conceptos/sectores que ampliaron aún más la concepción restringida del modelo tradicional de se-

guridad nacional. Estos son: seguridad militar (capacidades armadas y defensivas de los Estados), seguridad política (estabilidad organizacional y del sistema de gobierno), seguridad ambiental (mantenimiento de la biósfera como soporte esencial de la vida), seguridad societal (protección de la seguridad física de los ciudadanos y la identidad nacional) y seguridad económica (acceso a recursos financieros para sostener el bienestar y el poder estatal) (citado en Sánchez y Rodríguez, 2006, pp. 124-147).

Tras los cambios impuestos luego del final de la Guerra Fría, y en concordancia con lo mencionado previamente, la Escuela de Copenhague —de la que Buzan fue uno de sus grandes representantes— hizo una enorme contribución a los estudios contemporáneos relacionados con asuntos de seguridad nacional. Esta fue conceptualizada como un proceso de construcción social de amenazas que incluye un actor securitizador (en su mayoría de la élite política) quien manifiesta un asunto como urgente, lo posiciona como amenaza y una vez aceptado por la sociedad, legitima el uso de medidas extraordinarias (judiciales, policiales, militares) para su neutralización (Buzan, 1991 y 2007). Este proceso denominado como *securitización* no puede ser arbitrariamente impuesto y solo el consenso de las audiencias logra justificar la aplicación de las decisiones tomadas (Šulovic, 2010, pp. 2-4), por lo menos para que sea perdurable. Tal redefinición implica poner en marcha cinco elementos: idea de seguridad (como construcción social); actores securitizadores (Estados, organizaciones, etc.); objeto o asunto referente o que se protege (víctimas, refugiados, régimen, modelo económico, medio ambiente, entre otros); la audiencia específica a persuadir y el discurso (lenguaje) (Adiong, 25 de marzo de 2009, p. 7).

Así, la expansión de estas ideas refleja los problemas de acomodación de la seguridad nacional frente a un mundo interdependiente y complejo. Este reconocimiento permite identificar, como cabe para los países latinoamericanos, situaciones en las que el campo de seguridad nacional que un gobierno privilegia afecta negativamente a otros campos y/o no coincide con la priorización temática de otros gobiernos en su agenda de seguridad, elevando los problemas de entendimiento y cooperación. También facilita observar situaciones en las que una doctrina de seguridad (nacional o internacional) no logra completar exitosamente un proceso de securitización, ya sea porque su agenda enfrenta resistencias domésticas o internacionales muy fuertes por discrepancias con los objetos referentes y/o con las estrategias e instrumentos desplegados, o bien porque la identificación de la amenaza y/o el mensaje de gobierno (autoridades) no resultan precisos. Cuando los códigos de referencia son muy abiertos, vacíos o ambiguos, se incrementan las probabilidades de que las políticas sean impugnadas y de que produzcan efectos colaterales no deseados. Por ejemplo, cuando se deja abierta la categoría de “terrorismo” como un actor indefinido o amenaza general, o cuando se les atribuye a los actores que se quiere desle-

gitimar como sujetos políticos. Algo similar sucede con categorías como “imperialismo”, “bandolerismo”, “extremismo”, etc., que se convierten en etiquetas heurísticas de corte ideológico para justificar la persecución o neutralización de todo tipo de fuentes de inestabilidad para la seguridad política del gobierno de turno.

Ahora bien, cuando se conceptualizan la seguridad internacional en general y la hemisférica o regional en particular, se manifiestan mayores obstáculos para propiciar la coordinación de agendas y políticas, en presencia de intereses partidistas o sectoriales inflexibles, cambios de gobierno con cambios de modelo de desarrollo, presiones de potencias externas, rigidez en la concepción de la soberanía frente a las iniciativas de formulación de regímenes internacionales de seguridad y comunidades de seguridad (vía integración) y/o la recurrencia de procesos imperfectos de construcción de soberanía en los territorios nacionales y sus fronteras, esencialmente por déficits de *State Capacity*. Déficits que son usados por los grupos ilegales transnacionales para escapar de los operativos policiales o militares y cuyo “derrame” fronterizo suele ser respondido, más que con esfuerzos coordinados entre Estados, con medidas de auto-protección como la militarización de las fronteras o la acusación de complicidad contra el gobierno vecino, lo que puede redundar en una hipótesis de conflicto entre países.

Como ilustración, la OEA sigue siendo un reflejo del sistema asimétrico y centralizado en EE.UU. de la Guerra Fría, creado para contener al comunismo. Han logrado sobrevivir sub-estructuras como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Comité de Seguridad Hemisférica (CSH), incorporando instrumentos para promover la transparencia en la adquisición de armas convencionales, coordinar estrategias contra el tráfico de drogas y armas y el terrorismo (Flemes y Radseck, 2012, p. 220). Empero, el sistema hemisférico reviste enormes debilidades, tales como: la falta de consenso dentro de estos regímenes respecto a varias amenazas y temas prioritarios, sus débiles estructuras y su influencia muy limitada, además de que varios Estados suramericanos están poco interesados en un “sistema interamericano de defensa” (Flemes y Radseck, 2012, p. 220), por ejemplo, retirándose del TIAR Bolivia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, y temporalmente, Uruguay y Venezuela.

Como otra muestra, Trinidad y Tobago, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Perú se abstuvieron de votar en septiembre de 2019 para activar el TIAR frente a la crisis de Venezuela, además de la ausencia de Bahamas, y siendo obligados a contar con el voto de la delegación venezolana en el exilio para sumar los 12 necesarios. En ese mismo escenario, Costa Rica, Perú y Chile se unieron para asegurar, a través de la proposición de una enmienda, que, en caso de aprobarse la activación del tratado, se excluiría cualquier recurso a la intervención militar

contra Venezuela, sin embargo, El Salvador, EE.UU., Guatemala, Honduras, Paraguay, Argentina, Brasil, Colombia y la delegación de Guaidó la hundieron (Antolínez, 11 de septiembre de 2019). Algo que expone no solamente las fracturas ideológicas frente al caso venezolano, dentro del propio Grupo de Lima y la OEA, sino que además deja una peligrosa puerta abierta para la configuración de una hipótesis de guerra que ha sido usada por Maduro y el PSUV para incrementar sus dispositivos de defensa, realizar ejercicios militares con Rusia e incluso intimidar a Colombia con mayor presencia militar en la frontera común. Además de fracturar a la región, esa resolución viola el artículo 53(1) de la Carta de la ONU que establece que no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos u organismos regionales sin autorización previa del Consejo de Seguridad de la ONU. Activar la Carta Democrática Interamericana contra el gobierno del PSUV (o Nicaragua) tiene coherencia ideológica para los promotores de la “paz democrática” y del ostracismo para los regímenes autoritarios, pero escasa practicidad para proteger de forma directa a las poblaciones objeto de abusos de poder y menos influencia verificable para obligar a esos gobiernos a dimitir.

Dentro de la corriente teórica asociada al liberalismo, los defensores de la paz democrática argumentan que los Estados con un cierto tipo de régimen político perciben como potencialmente agresores a los Estados con un régimen relativamente opuesto, sobre todo si se trata de la percepción de regímenes democráticos frente a Estados no democráticos, contrarios al libre mercado y/o reacios a pertenecer a o seguir los lineamientos de las organizaciones internacionales (Katagiri, 2018, p. 327). Si bien las democracias estarían dispuestas a utilizar la fuerza colectivamente para responder ante violaciones percibidas al derecho internacional, se esperaría que primero agoten los mecanismos de solución pacífica de controversias, que recurran a organismos internacionales, que promuevan el intercambio comercial y que promuevan valores e instituciones democráticas (Katagiri, 2018, p. 327).

No es de sorprender además la situación de inercia institucional en la Comunidad Andina ante conflictos diplomáticos, comerciales y de seguridad en esa subregión o el fracaso de UNASUR tras el cambio en el péndulo ideológico suramericano con los “socialismos alternativos” en declive y el ascenso de gobiernos neoconservadores. Ambas situaciones en contravía de una solución consensuada y regional a la crisis venezolana y los conflictos colombo-venezolanos. La matriz de cooperación en Suramérica es fundamentalmente bilateralista, presidencialista, estatocéntrica, dependiente de mecanismos ad-hoc o informales (p.ej. el Grupo de Lima o Prosur), con protección unilateral en las fronteras, con ausencia de liderazgo cuando se ensimisma Brasil (gobiernos de Rousseff y Bolsonaro), con prácticas de incremento de gasto militar no siempre transparente, preferencia de aliados extra-regionales que a veces dividen a la región (EE.UU., China, Rusia) y fuerte involucramiento político y militar de las Fuerzas

Armadas en los problemas domésticos de los países (Flemes y Radseck, 2012, pp. 233-234).

Teóricamente, Deutsch (1957) es uno de los primeros académicos en referirse al componente regional de la seguridad, donde el sentido de comunidad y la seguridad son ejes fundamentales para que haya una integración entre las colectividades territoriales. El autor toma el tema de seguridad desde una perspectiva estrictamente militar al referirse a cómo los Estados deben asociarse para hacer frente a un Estado enemigo. Desde otro lente, la seguridad regional ha sido abordada desde la Teoría de Complejos Regionales de Seguridad (CRS) (Buzan y Wæver, 2003), partiendo de la idea de que la seguridad de un territorio estatal está necesariamente ligada a los componentes de seguridad de otros Estados de la región.

Entre los factores que constituyen dicha región está la identificación de actores que los Estados deciden securitizar u obviar, así como los grados de interconectividad que hay entre ellos. Por ende, esta perspectiva toma elementos tanto del constructivismo como del neorrealismo indicando cómo los Estados dan paso a estructuras de cooperación para hacer frente a problemas de seguridad nacional. Los complejos de seguridad son definidos como “un conjunto de unidades cuyos procesos de securitización o des-securitización están interconectados de tal manera que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos de manera individual” (Buzan and Wæver, 2003, p. 44).

Esta perspectiva regional, toma postulados de la teoría realista como la estructura anárquica y la distribución del poder entre los Estados, así como también toma del constructivismo la asociación o enemistad de los actores explicada bajo factores políticos e históricos. Por lo tanto, aquí se desarrolla una necesidad de cooperación, donde los Estados pueden regionalizar sus dilemas de seguridad de forma competitiva o conflictiva, agravando el fenómeno, u optar por negociar y coordinar esfuerzos para mitigar un problema que interfiera en sus objetivos. Los factores para identificar las relaciones que determinan un CSR son tres. Primero, está la construcción del término “región”, ya que la identidad está dada por aquello que los actores securitizan u obvian y por aquellos actores que incluyen o excluyen (p.ej. potencias externas como EE.UU., China o Rusia). Segundo, son determinantes los patrones de amistad o enemistad entre los Estados que surgieron gracias a aspectos históricos, culturales o geográficos. Por último, se halla la distribución de poder entre las principales unidades de ese subsistema (Buzan y Wæver, 2003, p. 48), determinando si hay o no hegemonía o potencia regional.

Para el continente americano, los autores identifican cuatro complejos regionales. Primero, el norteamericano, compuesto por EE.UU., Canadá, México. Se-

gundo, el sub-complejo de América Central. Para Suramérica, mencionan dos sub-complejos: uno referente al cono sur y otro en el área andina. Esta división se marca porque los países andinos han tenido en común el narcotráfico como problema de seguridad, y segundo, la penetración de EE.UU. para definir esas agendas. Sin embargo, el liderazgo que obtuvo por un tiempo Brasil durante Lula da Silva y su interacción con miembros andinos, y también la interacción con Panamá, hace un poco más difusa la concepción de un solo sub-complejo regional de seguridad andino. Brasil como epicentro de prácticas de seguridad y cooperación a partir de “soluciones suramericanas para problemas suramericanos”, evitando la injerencia directa de EE.UU., también ha perdido peso con la doble crisis de UNASUR y del propio Brasil desde Dilma Rousseff.

Mendez-Coto (2016), analiza el comportamiento de la región latinoamericana en sus prácticas de seguridad desde la posguerra fría. Para el autor es necesario abordar el tema desde dos posturas, por un lado, los CRS, expuestos previamente, pero también lo que llama las Comunidades Pluralistas de Seguridad (CPS), las cuales tienen un enfoque racional en el sentido kantiano, donde los Estados resuelven los conflictos con mecanismos institucionalizados. De allí, se concluye que el cono sur se acerca más a las características de las CPS, debido a la ausencia de disputas militarizadas y la alta interdependencia entre sus Estados. Para el caso de la región andina, sucede lo contrario, ya que las dinámicas de esta área geográfica, entre la desconfianza y la cooperación limitada, liderada por EE.UU., se explican mejor a través de los CRS. Esa asimetría favorable a EE.UU. para tratar de establecer un solo marco subregional para la ofensiva antinarcóticos hoy se traslada al problema de Venezuela, intentando activar no solamente el CSR suramericano mediante el Grupo de Lima, sino igualmente activar la maquinaria hemisférica (OEA) para agrupar varios sub-complejos y tratar no solamente de sacar a Nicolás Maduro del poder, sino igualmente, de atajar las influencias geopolíticas de China y Rusia; aunque con escaso éxito, en medio de una administración ambivalente como la de Donald Trump, quien a veces parece menos interesado en el intervencionismo de lo que están algunos de sus secretarios (como Michael Pompeo) o sus asesores más próximos (como John Bolton).

Cuando se analiza la región desde el sub-complejo de la región andina, es evidente que las diversas visiones políticas han impedido trazar una agenda común en términos de amenazas regionales, y resulta un obstáculo mayor para determinar una agenda de amenazas globales desde lo regional. Para Tickner (2005), el fenómeno del narcotráfico centrado en Colombia, y el intervencionismo de EE.UU. que ha vuelto al Estado colombiano “vocero de Washington” en la región, son externalidades que han afectado el desarrollo autónomo de las dinámicas de la seguridad regional. Sumado a esto, cada actor de la región percibe de forma diversa los costos generados por los problemas de seguridad

y los efectos no deseados de las reacciones de cada Estado afectado. Por ejemplo, Ecuador durante Rafael Correa intentó desprenderse del influjo de la DEA cerrando la base de Manta y formulando un plan nacional alternativo al Plan Colombia, pero manteniendo un nivel mínimo de cooperación con EE.UU., mientras Venezuela optó erráticamente por nacionalizar del todo su plan antidroga y romper casi todo vínculo con Washington. Brasil ha sido crítico de la matriz de cooperación guiada por EE.UU. y de la ofensiva militar contra las guerrillas en Colombia, pero ha evitado desafiar a la superpotencia, manteniendo una cooperación abierta con cierta autonomía relativa, al menos hasta Jair Bolsonaro.

Ahora bien, desde el punto de vista del constructivismo social, las amenazas no están configuradas por factores objetivos sino por las percepciones y los significados socialmente compartidos, por lo que las interacciones entre los actores podrían modificar esas imágenes y entendimientos a través del diálogo, el intercambio cultural y las prácticas cotidianas. De esta manera, se esperaría que la posibilidad de un conflicto interestatal disminuya cuando: a) El Estado observador decida ser indiferente o no inquietarse por las medidas de defensa y seguridad adoptadas por otros, o b) Los Estados que se sienten inseguros decidan ponerse de acuerdo entre sí para resolver de forma mancomunada sus controversias y problemas de seguridad, modificando su lenguaje, sus prácticas diplomáticas y su intersubjetividad (Katagiri, 2018, p. 327).

Para el caso que aquí se discute, es evidente que el PSUV privilegia el campo de la seguridad política en su doctrina de seguridad y defensa, protegiendo su modelo económico de corte socialista y su régimen político de predominio de partido oficialista frente a la posibilidad de una intervención externa (EE.UU., OEA, Grupo de Lima y Colombia como “puente”) y/o de un golpe de Estado (Guaidó y desertores de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)), en vinculación directa con el fortalecimiento del campo militar, apoyado por elementos de Cuba y Rusia. Gran potencia que, aunque no es socialista, se ancla en Caracas por intereses geopolíticos *vis-à-vis* EE.UU. Por ejemplo, como presunta respuesta al papel de EE.UU. en Ucrania y los Estados bálticos o por ampliación y expansión geográfica de la OTAN. Es una priorización del PSUV en detrimento, por ejemplo, de la seguridad económica de sus ciudadanos (expropiaciones arbitrarias, escasez, cierre de canales humanitarios internacionales) y de la seguridad societal (grupos ilegales y colectivos chavistas armados, contrabando, narcotráfico) de las poblaciones que fluyen e interactúan entre Colombia y ese país.

En la otra cara de la moneda, el gobierno de Iván Duque, como sus antecesores, privilegia la seguridad societal ante las dinámicas cambiantes del conflicto armado interno y el narcotráfico, pero en conexión directa con el mantenimiento de la estrategia de ofensiva militar o preponderancia del campo militar, con capacidades aún volcadas hacia adentro, con escaso papel disuasivo hacia el

exterior. Sin embargo, en el interior, esta óptica ha recibido críticas frente a: a) el presunto deterioro de la seguridad ambiental (forestal) y societal (alimentaria) por la insistencia en retornar al uso del glifosato contra la coca y la amapola en áreas de poblamiento rural y cultivos alimenticios, presionado por la administración Trump; b) el presunto deterioro de la seguridad social (ciudadana) y ambiental en medio del escalamiento de los combates entre las Fuerzas Militares y los insurgentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los atentados de ese grupo ilegal contra los oleoductos, Fuerza Pública y civiles, y los bombardeos aéreos militares contra ELN y disidencias de las desmovilizadas FARC; y, c) el presunto descuido de problemas internos en seguridad societal como la integridad física de desmovilizados y líderes sociales en medio del escepticismo y objeciones presidenciales y del partido de gobierno principal, el Centro Democrático, frente a los términos en los que fue negociado el Acuerdo de Paz con las FARC por parte del gobierno de Juan Manuel Santos.

Pero además de las divergencias en cuanto a los campos y contenidos de la doctrina de seguridad nacional, las percepciones no compartidas de los fenómenos transnacionales como amenazas también pueden inducir hipótesis de conflicto interestatal. Winslett (2016, p. 2) explica que si un Estado A percibe un grupo X (no estatal) como una amenaza a su seguridad tratará de neutralizarlo, y si dicho grupo tiene presencia en el territorio de un Estado B, el Estado A buscará la cooperación del Estado B. Sin embargo, si el Estado B no percibe a dicho grupo X como una amenaza, difícilmente actuará contra X. En consecuencia, a medida que el Estado A presione al Estado B para conseguir resultados en contra de X, más tensas serán las relaciones entre ambos Estados. Eventualmente, las discrepancias de agenda de seguridad podrían conducir a una ruptura de relaciones interestatales en dos sentidos: a) El Estado A podría tomar medidas de retaliación en contra del Estado B, las cuales serán a su vez respondidas agresivamente por parte del Estado B, involucrándolos a ambos en una espiral de hostilidad o dilema de seguridad, o b) El Estado B podría intentar utilizar al grupo X, alentándolo dentro de su territorio para debilitar al Estado A si considera que así puede obtener una ventaja estratégica sobre A (Winslett, 2016, p. 654).

Si el Estado B percibe a X solamente como una amenaza menor (no prioritaria), serán otros factores, no la percepción compartida, los que determinen el alcance de la cooperación, tales como las diferencias de poder relativo entre ambos Estados, la existencia de estructuras o alianzas de seguridad que los motiven a cooperar o las interacciones de apalancamiento asimétrico —donde un Estado resuelve sus problemas utilizando los recursos de un Estado materialmente superior—. No obstante, estos factores externos también podrían generar tensión entre ambos Estados, conduciendo a B a negarse aún más a actuar en contra de X. A lo sumo, se produciría una cooperación variable o volátil (Winslett, 2016, pp. 654-656).

Esa cooperación frágil frente a los grupos armados ilegales y narcotraficantes colombianos es precisamente la que ha caracterizado a las relaciones de seguridad colombo-venezolanas e incluso colombo-ecuatorianas. Es una dinámica que se ha agudizado con los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro al romper toda cooperación con la DEA y pretender lidiar de forma soberana con el problema, con los intereses geopolíticos y de seguridad de Washington en el marco de la ayuda brindada a Colombia desde el Plan Colombia (Andrés Pastrana) y sus renovaciones como el Plan Patriota (Álvaro Uribe), con las aproximaciones diplomáticas no reconocidas por el régimen de Venezuela entre elementos insurgentes colombianos (ELN, FARC) y miembros del PSUV y con las incursiones no reconocidas por los gobiernos colombianos de presuntos elementos de autodefensas de Colombia en territorios de Venezuela. Winslett (2016) de hecho, estima a la luz de su modelo que hubo un conflicto bilateral entre Colombia y Venezuela por el estatus dado por ambos a las FARC antes de 2010, que en el caso de Álvaro Uribe fue el señalamiento de aquel grupo como “terrorista” mientras el presidente Chávez lo estimó como actor político del conflicto interno de Colombia, lo que derivó en una ruptura de relaciones y en que el Gobierno colombiano considerara que Venezuela auspiciaba a las FARC (pp. 16-17). En 2008, Venezuela se protegió militarmente y desafió a Colombia apostando tropas en la frontera, con un Chávez retando a Uribe a replicar contra su país la incursión militar ilegal de las FFMM. colombianas en territorio ecuatoriano (Operación Fénix), lideradas por Juan Manuel Santos como Ministro de Defensa y respaldadas por EE.UU., para destruir un campamento de las FARC.

Esto se mantuvo hasta que el siguiente mandatario, Santos, optó por des securitizar parcialmente, reconocer y desescalar el conflicto armado interno. El primer paso hacia una cooperación bilateral fue restaurar las relaciones diplomáticas con Chávez en 2010. El segundo paso fue reconocer la existencia del conflicto, otorgándole estatus político a las FARC y transformando la interpretación anterior —la mayor amenaza contra Colombia— hacia una de amenaza moderada, lo que condujo a los acercamientos oficiales hacia un acuerdo de paz. Pero en lugar de utilizar presiones y recursos externos (como los de EE.UU. o la OEA) para cambiar la percepción del gobierno venezolano o amenazarlo para cooperar, como lo hiciera Uribe, y conociendo de la afinidad ideológica inevitable entre el PSUV y las FARC, en tercera instancia Santos optó por conducir el proceso en su fase inicial y buscar el apoyo de dos países garantes que generaran confianza a ambas partes: Cuba, para el caso de las FARC, por su historia revolucionaria, y Noruega, para el caso del Gobierno nacional por su reconocimiento internacional como potencia mediadora.

La ecuación debía incluir a Venezuela de algún modo, dado su interés en “mediar” en la resolución del conflicto, los canales de diálogo que ya existían entre

miembros del PSUV y delegados del grupo insurgente y la presencia de algunos de sus elementos en ese territorio vecino. Sin embargo, se le concedió a Venezuela el papel de país acompañante buscando retener el mayor margen de maniobra —que se perdió cuando Chávez intentó mediar sin consultar con Colombia sus acciones políticas— y contrapesarlo geopolíticamente con el acompañamiento adicional de Chile, cuyo régimen político y modelo económico se aproximan más a los de Colombia. El resultado fue positivo y combinado: se creó una base internacional de confianza, políticamente pluralista y favorable a la desmovilización de las FARC, se elevaron las acciones de colaboración entre Colombia y Venezuela en aras de la paz, incluyendo la iniciación de aproximaciones con el ELN auspiciadas por Cuba, Venezuela y Ecuador, y sobre todo, se suspendieron por varios años las fricciones políticas, diplomáticas y de amenaza militar entre los dos Estados vecinos.

Se estabilizaron las relaciones al menos hasta que las transformaciones antidemocráticas de Venezuela lideradas por Nicolás Maduro y la Asamblea Nacional Constituyente dominada por el PSUV se hicieron indefendibles e imposibles de compartir para el Gobierno colombiano en los escenarios multilaterales (OEA, UNASUR), además de medidas como la expulsión coercitiva de los colombianos indocumentados, el cierre no concertado de las fronteras en nombre de la lucha contra el contrabando, la declaración unilateral de zonas marítimas soberanas en litigio con Colombia y el total abandono y desprotección a los migrantes que han huido hacia Colombia y otros países cercanos por razones políticas y/o económicas. Independientemente de las percepciones compartidas o no compartidas frente a las FARC, el ELN y presuntos (neo)paramilitares, operando todos ellos entre Colombia y Venezuela, serían otros los factores que enrarecerían las interacciones bilaterales al final de la segunda administración de Santos, tales como las diferencias sustanciales de régimen político, el papel activo de los opositores y exiliados venezolanos desde Colombia, el ascenso electoral del Centro Democrático como partido antichavista en Colombia y la diáspora migratoria creciente en medio de la crisis económica, política, social y de seguridad de Venezuela.

Para completar más el complejo rompecabezas, el poder corruptor del narcotráfico (cocaína, heroína) ha llegado a penetrar los sistemas de gobierno, legislación, justicia, policía, y militares de ambos países y a valerse de los problemas de coordinación interagencial de tipo binacional para abrirse camino hacia el Caribe-EE.UU. y África-Europa como un clúster lucrativo y muy difícil de disolver. El deterioro del Estado de Derecho en Venezuela ha acentuado estas conexiones ilegales a tal punto que se habla de funcionarios de las FANB del más alto rango (Cartel de los Soles) participando directamente de la logística y fijación de precios de cargamentos en un contexto en el que el Ejecutivo ha actuado con permisividad ante sus Fuerzas Militares por el afán de mantener su lealtad

para evitar un golpe de Estado mientras les otorga todo tipo de prerrogativas salariales, ministeriales y empresariales y parece ignorar sus abusos (y los de la Guardia Nacional Bolivariana - GNB) contra la ciudadanía (Pastrana y Gehring, 2019, pp. 27-28).

A algunas autoridades de Colombia y EE.UU. ya parecía preocuparles la transferencia de importantes arsenales y aeronaves rusas a Venezuela en medio de un conflicto limítrofe sin resolver, la proximidad ideológica del PSUV con insurgentes colombianos, Cuba e Irán y la presunta presencia de grupos islamistas radicales como Hezbollah en ese país. No obstante, varias de estas percepciones parecen haberse acentuado en el gobierno de Iván Duque, aunque con procesos ambiguos o incompletos de securitización, así como las respuestas agresivas de Venezuela frente a las presiones colombo-estadounidenses, tal como se discutirá en el siguiente apartado.

3. Percepciones de amenaza del gobierno de Duque y acciones de gobierno frente a esas presuntas amenazas

A continuación, aparecen algunas percepciones de amenaza externa por parte del Gobierno que evidencian la manera en que ha enfocado sus estrategias de seguridad, ubicando en primer plano garantizar la estabilidad interna y enfrentar desafíos domésticos. No obstante, se reconocen asuntos internacionales que influyen en los planes estratégicos y dinámicas de securitización, como parte de la Política de Defensa y Seguridad (PDS) del gobierno de Duque y que representan diversas figuras, por ejemplo, conexiones transnacionales del narcotráfico y organizaciones de terrorismo internacional.

En primer lugar, con relación a otros países vecinos, la situación de seguridad no es tan difícil como con Venezuela. Aunque se mantiene el interés de ampliar la gama de colaboraciones interestatales que se destacaron durante el doble periodo de Juan Manuel Santos, la influencia del régimen de Nicolás Maduro en los factores de inestabilidad e inseguridad regional representa uno de los mayores retos que ha tenido el Gobierno de Iván Duque. Como respuesta, el Gobierno colombiano ha participado en la elaboración y aprobación de decisiones relacionadas con el panorama venezolano para resolver a su juicio la crisis doméstica de legitimidad y legalidad presidencial, la emergencia migratoria, los brotes de violencia irregular y otros problemas mencionados previamente. Entre estas acciones, se destaca el apoyo de Colombia a las siguientes resoluciones de la OEA (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2019):

- Resolución CP/RES. 1117 de 10 de enero de 2019, mediante la cual, entre otros, no se reconoce la legitimidad del nuevo período del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019.

- Resolución CP/RES. 1123 de 27 de marzo de 2019, mediante la cual, entre otros, se reitera el llamado urgente a que se permita el ingreso de ayuda humanitaria a Venezuela.
- Resolución CP/RES/1124 de 09 de abril de 2019, a través de la cual se resuelve, entre otros, aceptar la designación del señor Gustavo Tarre como representante permanente de Venezuela ante la OEA, hasta que se celebren nuevas elecciones y se instale un gobierno democrático en ese país.

La posición del gobierno de Duque frente a Maduro se ha mantenido firme, e incluso inflexible, en todo escenario de cooperación en el que se toca la crisis venezolana. Con respecto a la OEA, el secretario general Luis Almagro ha demostrado respaldo a los esfuerzos del gobierno actual para aislar al régimen del PSUV, responsabilizándolo de la emergencia humanitaria que ha generado el desplazamiento transfronterizo de más de un millón de personas. Asimismo, el Gobierno ha acusado a Maduro de aplicar políticas deliberadas de hambruna, desnutrición infantil, escasez de recursos públicos, violación a los derechos humanos y apoyo al narcotráfico internacional, señalando el patrocinio financiero a estructuras criminales como Hezbollah. Dentro de este marco, el 26 de septiembre de 2019, el presidente Duque entregó a la Secretaría General de la OEA el informe Amenazas a la Democracia, Seguridad y Paz Regional, con el que buscó demostrar las acciones y vínculos del gobierno de Maduro con el ELN y disidentes de las FARC. Este fue catalogado como fuente de evidencia pertinente de los crímenes de lesa humanidad dentro y fuera del territorio de Venezuela y de las actividades de su gobierno y Fuerzas Armadas con grupos delincuenciales (OEA, 30 de setiembre de 2019).

Bajo esta línea, el Gobierno colombiano ha señalado enfáticamente que células residuales armadas mantienen vínculos con las autoridades venezolanas de tipo local y regional, ejecutan actividades económicas, logísticas y de control social, entrenan milicias, controlan algunos pasos fronterizos y que, por ejemplo, permiten campamentos del ELN en su territorio, además de que presuntamente facilitan reuniones clandestinas entre líderes de disidencias de las desmovilizadas FARC. Así fue manifestado en septiembre de 2019 ante el Consejo Permanente de la OEA en Washington (The White House, 13 de febrero de 2019).

Ahora bien, además del soporte recíproco entre Colombia y los actores interesados en intervenir en el contexto actual venezolano —especialmente el secretario general de la OEA y algunos aliados dentro del Grupo de Lima— EE.UU. también ha manifestado respaldo a Iván Duque al adelantar sus propias medidas para enfrentar la crisis social de ese país. No solo ambos países apoyan firmemente al presidente interino Juan Guaidó e invitan a los países democráticos a que avalen y reconozcan su posición, sino que, adicionalmente, Donald Trump

ha declarado estar dispuesto a usar todo su poder económico y diplomático para restaurar la democracia en Venezuela de la mano de las naciones dispuestas a apoyarlo (The White House, 23 de enero de 2109). Como reflejo de esto, en enero del presente año el Departamento del Tesoro impuso al menos 144 sanciones a ciudadanos venezolanos relacionados con el PSUV, revocó cientos de visas y aplicó sanciones a la petrolera estatal PDVSA y al Banco Central con el propósito de presionar el Gobierno (CRS, 2020, p. 1).

Paralelamente, cabe recordar que, el 26 de marzo de 2020, el Departamento de Estado de EE.UU. anunció una serie de pagos bajo el Programa de Reconcompensas y Narcóticos por información relacionada con el arresto y condena de ciudadanos venezolanos, acusados de participar en el tráfico internacional de narcóticos, incluyendo a Nicolás Maduro Moros y Diosdado Cabello Rondón. Esta acción se ejecutó presuntamente con el fin combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado transnacional (U.S Department of State, 26 de marzo de 2020), aunque es una fuente adicional de presión para obligar a Maduro a renunciar. Es contradictorio que al mismo tiempo que EE.UU. persigue su captura y extradición, algunos funcionarios de la Casa Blanca y/o asesores han sugerido estar dispuestos a aceptar que Maduro y otras figuras del PSUV salgan sigilosamente al exilio, han confirmado acercamientos no oficiales para buscar una negociación y hasta han llegado a afirmar que Maduro u otros chavistas podrían “teóricamente” presentarse como candidatos y que levantarían las sanciones en caso de lograrse las elecciones presidenciales anticipadas, como lo afirmaron Michael Pompeo y Elliot Abrams (BBC, 31 de marzo de 2020).

Además de esas inconsistencias que debilitan la posición de “cero tolerancia” de Iván Duque y el discurso de Juan Guaidó, el escenario regional se hizo aún más volátil cuando el gobierno del PSUV le atribuyó a EE.UU., en connivencia con autoridades colombianas, la ejecución de la denominada Operación Gedeón, que fue un intento fallido de incursión marítima para capturar y extraditar a Maduro hacia los EE.UU. Según Maduro, mercenarios estadounidenses entraron de manera coordinada por costas de La Guaira y Aragua abriendo fuego contra tropas presentes, pero fueron detenidos por las FANB, incautando material de guerra y equipos de comunicación de EE.UU. y Colombia (BBC, 7 de mayo de 2020). También dejó un saldo de 8 muertos y la captura de 45 personas, incluyendo dos estadounidenses: Luke Denman y Airan Berry.

Frente a esta acusación, la administración Trump negó cualquier implicación, así como el presidente Duque (El Espectador, 2020), a pesar de que el primero había ofrecido una paga de 15 millones de dólares por Maduro. Aunque bien pudo tratarse de una iniciativa privada —revelándose que esta fue asumida por Silvercorp, una empresa de EE.UU. que facilita servicios militares a gobiernos y empresarios—, el estímulo económico perverso de la Casa Blanca indujo a mer-

cenarios como Jordan Goudreau —ex Boina Verde de las Fuerzas Especiales de los EE. UU. y tres veces receptor de la Estrella de Bronce que había servido en Irak y Afganistán— a intentar esa operación (The National, 9 de mayo de 2020). Además de ser el fundador en Florida de dicha compañía, presumiblemente habría prestado sus servicios anteriormente en una gira de Donald Trump en 2018 en Carolina del Norte e incluso en el concierto humanitario en la frontera colombo-venezolana a favor de Juan Guaidó, organizada por el magnate británico Richard Branson y facilitada por el gobierno de Iván Duque. Para poner aún en más aprietos a Colombia, fuentes citadas por diarios como el *Financial Times* y *Associated Press* mencionan a Ephraim Mattos —un antiguo SEAL de la Armada de EE.UU.—, quien afirmó no solamente conocer a Goudreau y sus planes, sino que además confirmó que él mismo estuvo participando en “campos de entrenamiento” en territorio colombiano para capacitar a desertores de las FANB (PanamPost, 4 de mayo de 2020).

Fue no solamente una operación suicida, considerando el papel que juegan Rusia y la inteligencia cubana en Venezuela, sino que además alentó los alegatos de Maduro y Diosdado Cabello con respecto a la materialización de una conspiración colombo-estadounidense que venían anunciando hacía varios años. Aunque Juan Guaidó e Iván Duque insistieron en desconocer estos planes y personas, el daño para Colombia estaba hecho. Más aún cuando Juan José Rendón, consultor político venezolano que ha asesorado a expresidentes colombianos y hacía parte del equipo de Guaidó, optó por renunciar a su función al ser señalado como uno de los autores intelectuales porque se comprobaron aproximaciones entre el Comité Presidencial de Guaidó y Silvercorp (WRadio, 11 de mayo de 2020). Enfatizó que decidieron no contratar finalmente a esa firma por inconsistencias legales y devolvió la acusación al régimen del PSUV sugiriendo un auto-sabotaje por presuntos nexos de narcotráfico entre Goudreau y funcionarios de Maduro.

Frente a las amenazas de ataque por parte del Gobierno venezolano, que resultan incluso anteriores a esta crisis, presumiblemente EE.UU. habría estado reiterando su interés de apoyar a Colombia ante cualquier provocación por parte de Nicolás Maduro y de quienes trabajen en su nombre para socavar la seguridad de la región (Presidencia de la República, 11 de setiembre de 2019). Es un factor que podría estar produciendo un exceso de confianza para el gobierno de Duque en esta suerte de liderazgo internacional autoimpuesto por para sacar al PSUV del poder. Puede ser un elemento de alto riesgo e inestabilidad más que de disuasión, no solo por el efecto adverso de las medidas de Donald Trump frente a Venezuela —poniéndola más a la defensiva— y la puerta abierta al uso de la fuerza directa que la Casa Blanca está dejando entre la reactivación del TIAR y el uso de ejercicios militares cerca a las costas venezolanas. Asimismo, por el real escalamiento de las tensiones colombo-venezolanas en un marco de

asimetría militar favorable al segundo, que además de contar con el respaldo político y militar de Rusia cuenta con un número inquietante de milicias y colectivos civiles, algunos armados por el PSUV para “defender la revolución”, y muchos deseosos de una confrontación con Colombia y los EE.UU. En otras palabras, más amenazante que las mismas provocaciones de Venezuela, parecen la ambivalencia e injerencia mal calculada de EE.UU. en la crisis y el exceso de confianza y falta de flexibilidad ideológica del Gobierno colombiano.

De unos 11 o más colectivos que se han identificado entre más de 10.000 colectivos y movimientos chavistas se destacan 3 que operan en los territorios fronterizos con Colombia: el de Zulia al norte, el del Frente Bolivariano Motorizado en Táchira, al oriente de Colombia, y el de la Federación Regional de Motorizados también en el oriente de Colombia, en el estado de Apure (Infobae, 11 de enero de 2020). El informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos responsabiliza a esos y otros colectivos de cometer 52 ejecuciones extrajudiciales contra presuntos opositores solamente analizando las protestas de mayo de 2019 (Pastrana y Gehring, 2019, p. 28), lo que indica su elevada peligrosidad. Con respecto a las milicias, podría ser una cifra hiperbolizada, pero Maduro afirma contar con algo más de 3 millones de combatientes civiles, recientemente dotados por las FANB de unos 321.433 fusiles e incorporados por decreto presidencial a las Fuerzas Armadas oficiales como “unidades populares de defensa integral” (UPDI) (DW, 12 de noviembre de 2019).

En relación con el apoyo de China y Rusia al Gobierno venezolano, se vislumbra que su rivalidad histórica y actual con EE.UU. no ha permitido una relación con Colombia más allá de lo económico (sin tratados de libre comercio ni acuerdos estratégicos), el mínimo trato diplomático y una reducida cooperación en otros temas². Pero tampoco se ha evidenciado una postura oficial coherente por parte del Estado colombiano al considerarse a sí mismo el principal aliado estratégico

² Con Rusia se firmó un Programa de Intercambio en los ámbitos de la cultura, la educación y los deportes para los años 2013–2015 y un Acuerdo sobre las condiciones de supresión de las formalidades de visado en viajes mutuos de los ciudadanos el 24 de septiembre de 2010, que entró en vigor el 13 de marzo de 2011; ambos instrumentos fueron firmados en el gobierno de Santos y nada más desde entonces. Con China se abortó la posibilidad de negociar un TLC por presiones de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en el doble gobierno de Santos y se firmaron, en 2012, tres memorandos sobre cooperación agrícola, información de calidad y desarrollo rural y cooperación en minas y energía.

Con Rusia hubo discusión reciente de proyectos de cooperación, pero ningún acuerdo formal. Con China recientemente se firmaron 15 acuerdos de alcance parcial en diversos temas de cooperación, sobre todo económicos, pero ningún TLC o Acuerdo Estratégico de asociación, como los tienen países como México, Chile, Uruguay, Brasil, Argentina, Perú, Venezuela y Ecuador.

regional de EE.UU. y al quejarse, en el caso de algunas figuras del Gobierno, del bloqueo institucional a resoluciones condenatorias de la ONU por el uso del veto de Rusia y China en el Consejo de Seguridad en contra de medidas contra el PSUV y por su doble negativa a retirar las credenciales diplomáticas a la delegación de Maduro para cederlas a la delegación del gobierno paralelo de Juan Guaidó, como lo solicitan oficialmente EE.UU., Colombia y algunos aliados del Grupo de Lima. En recientes viajes a Rusia (Carlos Holmes a Moscú en junio de 2019) y China (Iván Duque a Pekín en julio de 2019), el lobby colombiano no pudo evitar que ambas potencias reiteraran su reconocimiento a Nicolás Maduro e insistieran en rechazar toda posibilidad de intervención militar para derrocar el régimen vigente.

En abril de 2019, la Cámara de Representantes de Colombia recibió una carta de parte de la embajada rusa advirtiendo sobre la no admisibilidad de una eventual violación a la soberanía estatal y la posible desestabilización a la seguridad internacional, en caso de que Colombia u otro país intervinieran militarmente en el territorio venezolano (Portafolio, 2019). Empero esto no generó mayores tensiones —al no ser un comunicado expedido directamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso—, sí dejó en evidencia que la implicación colombiana en la crisis de su vecino país refleja dos realidades diplomáticas contrapuestas que complejizan los vínculos con la nación euroasiática. Esto, aunque no explícito, se evidenció en el marco de la VII reunión de la Comisión Mixta Intergubernamental ruso-colombiana celebrada en junio de 2019, en la que, si bien se afianzó la voluntad de cooperar en términos económicos y científicos, sus posiciones diplomáticas frente a Venezuela no coincidieron (CELAG, 2019). Y tangencialmente, hubo una controversia momentánea porque la delegación rusa expresó el posible interés colombiano en la compra de armamentos, pero finalmente esto fue desmentido por el canciller Holmes ratificando que solo se cooperaría para dar mantenimiento a los equipos previamente adquiridos a ese país.

Rusia ha sido el país con el que las diferencias han sido más notorias, aunque China ha sido el principal sostén económico de Venezuela desde hace más de una década. Con China ha habido menos desencuentros, y de hecho, en la visita del presidente Iván Duque a Beijing, se suscribieron diversos acuerdos parciales con el país asiático con el fin de mejorar las relaciones bilaterales. Entre los temas se ubicaron los siguientes: cooperación económica y técnica, disposiciones sanitarias para importaciones, educación y cultura, promoción y financiamiento de exportaciones e inversiones, infraestructura, transporte y comercio electrónico y un tratado sobre el traslado de personas condenadas (La República, 31 de julio de 2019). En su discurso, Duque invitó a los empresarios de ese país asiático a “mirar a Colombia como un país hermano y un país con el cual se pueden construir relaciones a largo plazo” (Presidencia de la República, 30 de

julio de 2019). No obstante, será importante observar el camino que tomen los vínculos con China por el hecho de que la administración Trump ha escalado sus conflictos comerciales y diplomáticos con ella y viene presionando a aquellos Estados que le han concedido prerrogativas de tipo comercial, tecnológico y de infraestructura.

Así, para Colombia la penetración en América Latina de potencias no tradicionales —tales como Rusia y China— en un sistema internacional de tendencia multipolar representa nuevos retos geopolíticos y de entendimiento, no necesariamente amenazas, debido a la hegemonía histórica estadounidense, ahora en declive, mientras que la aparición de países como Irán y Corea del Norte (por ejemplo en Venezuela) invita a prestar atención a amenazas no tradicionales por parte de actores externos, ya que se trata de potencias que explícitamente han desafiado el orden internacional con su política exterior agresiva, se han declarado directamente enemigas de EE.UU. y sus aliados y son poco transparentes en lo que tiene que ver con el desarrollo de sus sectores militar y nuclear. Además, ambas recaen claramente en lo que el mandatario colombiano considera regímenes que hay que condenar por su déficit democrático y estar dentro de la lista de la Casa Blanca de países que no cooperan contra y/o promueven el terrorismo, incluyendo a Cuba, Venezuela y Siria, lista apoyada por el Gobierno colombiano.

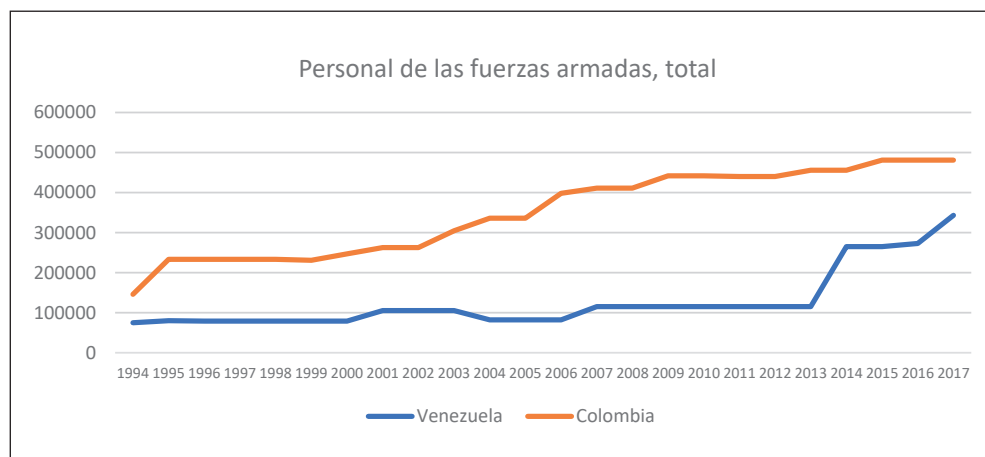
Cabe recordar que Colombia se considera socio estratégico de Corea del Sur, reflejado en la Asociación de Cooperación Estratégica de 2011, y que participó de su lado en la guerra de las Coreas³. Colombia también tiene una relación significativa con Israel, enemigo directo de Irán, con fuerte cooperación de tipo militar que se acaba de complementar con un tratado de libre comercio refrendado por el Congreso y revisado favorablemente por la Corte Constitucional. Por otro lado, en las percepciones dominantes del Gobierno actual, Rusia o China no parecen identificarse explícitamente como amenazas, aunque se intentó buscar —infructuosamente—, a inicios de 2019, algún tipo de resolución en la OEA para disuadirlas de interferir en Venezuela, donde también Alejandro Ordóñez, representante de Colombia ante ese organismo criticó la presunta “protección” del chavismo a la guerrilla de las FARC y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Infobae, 3 de mayo de 2019).

Empero, es evidente, incluso para los informes de inteligencia de las FF.MM. de Colombia, que Rusia y en menor grado China han sido fundamentales en los planes de fortalecimiento militar de Venezuela entre los mandatos de Hugo Chávez

³ Colombia fue el único país latinoamericano en participar desde agosto de 1951 y por tres años, aportando tres fragatas y un batallón de infantería, sumando unos 4.750 efectivos.

(1999-2013) y Nicolás Maduro (desde 2013), ya sea por transferencia de armamento o por apoyo en doctrina y entrenamiento al personal militar. Aunque el gasto militar anual de Colombia ha estado en las últimas décadas muy por encima del venezolano en valor nominal, hay que recordar que se encuentra destinado en su mayor parte a salarios y fondos militares de tipo sanitario y laboral y en el contexto de la consolidación territorial interna, ni siquiera fronteriza, en el marco del conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, cuando se examina el tamaño del personal militar y las importaciones de armamento, queda al descubierto, en el primer indicador, la brecha a favor de Colombia que el gobierno de Maduro viene reduciendo rápidamente (sin contar milicianos), mientras que, en el segundo indicador, resulta clara la preferencia de Venezuela por fuertes importaciones o transferencias armamentistas desde Rusia y China, mientras Colombia hace lo mismo con respecto a las de EE.UU.

Gráfico 1



Fuente: Banco Mundial (2019). Elaboración propia.

En un contexto multipolar es predecible que oferentes no tradicionales —no occidentales— incursionen en mercados como el latinoamericano, históricamente “alineado” con EE.UU., pero abajo pueden apreciarse las diferencias de provisión militar sustanciales para ambos países andinos según los países exportadores entre 1998 y 2017. Las adquisiciones de Venezuela con Rusia se dan anualmente entre los años 2006 y 2014, mientras que con China se dan casi paralelamente, entre 2006 y 2016. Cabe resaltar que fue en el gobierno de Chávez que Venezuela adquirió de Rusia los 100.000 fusiles Kalashnikov, 5.000 fusiles Dragunov de alta precisión, varios helicópteros Mi-26, Mi-35 y Mi-17, 30 aviones supersónicos Sukhoi, aviones caza MIG-29, entre tres y cinco submarinos de misiles antibuque y vehículos blindados, incluyendo del tipo para transporte de tropas BMP-3 (Pastrana y Vera, 2008, p. 246). Con Corea del Norte no hay

transferencias registradas y, con Irán, Venezuela tuvo una sola adquisición en 2013 por apenas un valor de 1 millón de dólares.

Tabla 1
Exportadores de armamento en millones USD a Colombia y Venezuela
entre 1998 y 2017

	Rusia	EE.UU.	China	Israel	Alemania	España	Irán
Colombia	101	1440	0	372	271	199	0
Venezuela	3893	57	631	4	68	297	1

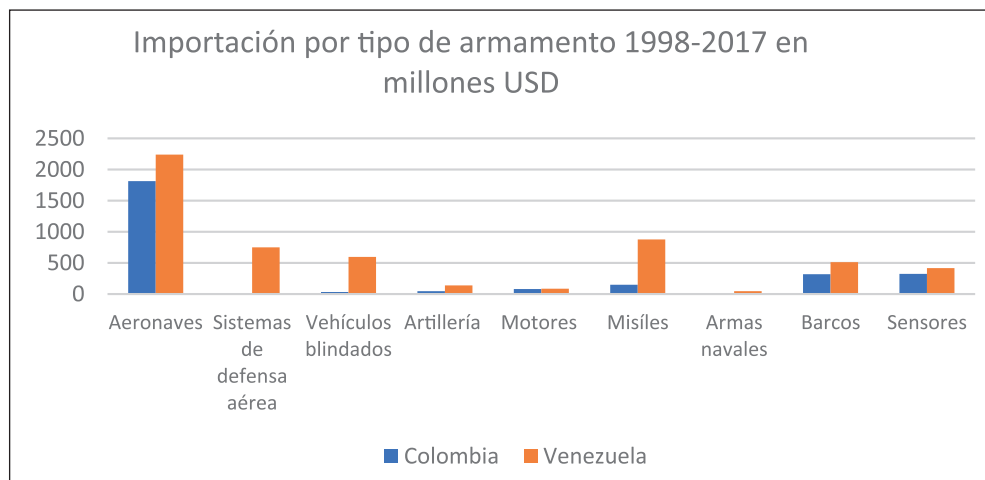
Fuente SIPRI (2018). Elaboración propia.

Frente al argumento algo despectivo de que en un contexto de crisis económica y social el PSUV puede hacer poco con todo aquello que compró, incluso por su propio desabastecimiento de combustible, cabe destacar dos hechos. Primero, el reciente despliegue de aproximadamente 100 soldados rusos transportados en aeronaves de tipo Ilyushin-62 y Antonov-124, quienes aparentemente llevaron consigo varias toneladas de insumos, que buscarían garantizar la funcionalidad de todas las armas y equipos anteriormente entregados e incluso estarían entrenando a soldados y milicias en sus usos, tal como se ha visto en los ejercicios de las milicias bolivarianas con los lanzacohetes BM-21-1 Grad (DW, 25 de marzo de 2019). Y si bien se trata de una presencia más bien simbólica por su número limitado (hasta el momento), contiene un mensaje disuasivo para EE.UU. u otros interesados en una intervención golpista. Esto se puede inferir del segundo hecho, que son los ejercicios militares conjuntos entre fuerzas rusas y venezolanas, los cuales se han realizado, incluso antes de los intentos fallidos de golpe interno en 2019. En diciembre de 2018, dos bombarderos de largo alcance del tipo Tupolev-160 participaron de esas interacciones. No obstante, vale señalar que Rusia ha descartado participar de algunos simulacros de defensa contra una incursión por parte de las FANB y milicias y, otros expertos han señalado las enormes dificultades logísticas de tratar de respaldar a Venezuela con tanta distancia geográfica entre ambos países y sin bases militares rusas (al menos conocidas) en territorio del país sudamericano.

Obviamente, hay que examinar no solamente el valor de las adquisiciones sino su tipo, que para el caso de Venezuela están particularmente relacionadas con el sistema de defensa, no con la seguridad interna como el caso colombiano. Es allí donde resalta la desventaja estratégica de Colombia con su vecino en el contexto del aumento de las fricciones político-ideológicas entre Duque y Maduro y del incremento de las amenazas de ataque armado contra Colombia por parte de miembros del PSUV en el Gobierno o en la Asamblea Nacional. Amenazas que, como ya se expuso, parecen directamente relacionadas con las actividades

diplomáticas contra el PSUV por parte de EE.UU., Colombia, el Grupo de Lima y opositores venezolanos en el exilio, influyendo en las dinámicas políticas internas de ciudades como Bogotá, Miami y Washington e incluso en algunos círculos empresariales y académicos.

Gráfico 2



Fuente: SIPRI (2018). Elaboración propia.

Pese a que esa desventaja estratégica en tiempos de tensión militar bilateral puede estar relacionada con el intento abortado del exministro de Defensa Guillermo Botero y algunos altos mandos militares de solicitar la compra de aeronaves de reciente generación para la Fuerza Aérea colombiana (FAC)⁴ y sistemas de defensa antiaérea, lo cierto es que las prioridades del gobierno de Duque han estado lejos del afán disuasivo ante prioridades de tipo infraestructural y ante la presión creciente de diversos sectores sociales que reclaman la expansión de las políticas en materia de salud, educación y transporte, desembocando en varios paros nacionales. En el contexto de algunas de esas movilizaciones ciudadanas, la vicepresidenta Marta Lucía Ramírez y algunos miembros del uribismo sugirieron la intromisión de agentes de Rusia en las redes sociales que las convocaban (siguiendo la línea de lo que el Gobierno chileno llegó a argumentar en sus propias turbulencias) y la infiltración de miembros del PSUV en las marchas (Semana, 12 de diciembre de 2012), y aunque se produjeron capturas y expulsiones en el segundo caso, no pasó absolutamente nada con respecto a Rusia.

⁴ En su momento, se especuló que tres países estarían interesados en la venta a Colombia: EE.UU. con los F-16, Suecia con los Gripen y los Eurofighter europeos ofrecidos, entre otros miembros de la UE, por España.

Al final de todas estas oscilaciones y datos, lo único que queda claro es que Rusia resulta más una potencia incómoda que una amenaza para el Gobierno colombiano y que Iván Duque prefiere mantenerse al margen, a pesar del tono pugnaz de algunos miembros de su gobierno o figuras del partido oficialista, ya que frenar esa penetración en Venezuela se sale de las posibilidades y capacidades del Estado colombiano, aunque deja la tarea al Pentágono y la Casa Blanca en medio de la ambigüedad de la política exterior de Donald Trump y de su manifiesta falta de estrategia definida hacia la región. La magnitud y propósitos de la presencia militar de este país aún no resultan claros como para solicitar una activación del TIAR al respecto, pero no deberían menospreciarse tratando de desestabilizar al régimen del país vecino, lo cual ha sido a todas luces contraproducente. La asimetría estratégica en armamentos que Rusia ha otorgado a Venezuela no debería ignorarse en la eventual evolución de la conflictividad entre los dos países vecinos como factor de riesgo, pero no debería alentar un armamentismo colombiano, ya que solo confirmaría las paranoias de las figuras más radicales del PSUV. Hay que destacar que los dilemas de seguridad se convierten en peligrosas espirales cuando ambos jugadores entran en la lógica competitiva de adquisiciones militares y además dejan de hablarse, asumiendo lo peor del otro. Lo segundo ya se consumó en lo que ha sido la nefasta interacción Maduro-Duque. Lo primero, afortunadamente aún no sucede.

Con respecto a China hay menos inquietud aparente en las filas del Gobierno colombiano por la, hasta ahora, aproximación relativamente pragmática de China hacia América Latina, basada en el comercio, la inversión y los préstamos, con apenas alguna presencia en el campo de la cooperación militar de tipo sanitario o logístico y reducida venta de armamento. Y a pesar del *impasse* que pudo causar el rumor que cundió entre algunos jefes de Estado latinoamericanos y expresidentes colombianos (Pastrana y Uribe), uribistas y opositores venezolanos, acerca del supuesto envío de un contingente militar chino a Venezuela a inicios de 2019, la posición oficial de la potencia asiática ha sido estrictamente el envío de ayuda humanitaria y el llamado a una salida negociada entre oficialismo y oposición.

Con respecto a Corea del Norte, además de las inquietudes ya planteadas en la tendencia de aproximaciones entre Venezuela y ese país, se conoce que la posición oficial de Colombia es rechazar sus pruebas nucleares en el marco de lo dispuesto por el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y apoyar los esfuerzos de desnuclearización de la península coreana y de los diálogos de paz, secundando las decisiones del Gobierno de Seúl. Con respecto a Irán, la posición del Gobierno ha sido rechazar los apoyos externos a un régimen que considera corrupto —Venezuela— y las formas de evasión de las sanciones que se le han impuesto al régimen del PSUV. Ha causado preocupación al gobierno de Duque

la llegada a Venezuela, en mayo de este año, de cinco buques enviados por Irán con combustible y derivados del petróleo, y en varias ocasiones habría conversado con Guaidó con respecto a la adquisición de oro y petróleo venezolanos por parte de ese país y acerca de la presunta conexión entre el PSUV, Irán, Hezbollah y el ELN (RCN, 24 de mayo de 2020). Se ha hablado también de la presencia de un contingente de 60 soldados iraníes apoyando al Grupo de Transporte Nro. 6 de la Aviación Militar venezolana para la recuperación de dos 2 aviones C130 Hércules, con la obtención de piezas de repuestos del mercado negro (Barráez, 7 de junio de 2020). Sin embargo, la posición oficial no parece reflejar a Irán como amenaza definida, e incluso, frente al aumento de las tensiones políticas y militares entre EE.UU. e Irán, el gobierno de Duque ha llamado a todas las partes a evitar acciones que pongan en riesgo la seguridad internacional y ha abogado por la paz en Medio Oriente. Vale aclarar que con ninguno de esos dos países — Irán y Corea del Norte— Colombia tiene misiones diplomáticas. Lo que destaca es que al final, para todas esas conexiones externas de Venezuela, ha reinado más el sensacionalismo mediático que las pruebas directas.

Ahora bien, con respecto a los grupos de terrorismo internacional y cómo se han ido mezclando con el caso venezolano y las percepciones en Colombia, en los reportes del Ministerio de Defensa se pueden encontrar ciertos antecedentes y algunas posiciones del gobierno en documentos de la política de seguridad. Durante el gobierno de Álvaro Uribe, Colombia asumió un rol antiterrorista bajo el amparo de EE.UU. y la doctrina del *War on Terrorism*, recibiendo recursos adicionales en el marco de lo que se inició como Plan Colombia y también asesoría para el sector defensa por parte de empresas israelíes especializadas (Bernal, 2015). También se tiene referencia de acciones de cooperación con EE.UU. dirigidas a debilitar el brazo financiero de organizaciones exógenas como Al-Qaeda. Al respecto, el entonces ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, señalaba en la instalación del Primer Encuentro en contra del Financiamiento del Terrorismo que “la red de Al-Qaeda y el régimen Talibán se sostienen en gran parte por el comercio de las drogas. Parar ese comercio está también, directamente, dentro de nuestros intereses” (Ministerio de Defensa Nacional, 2007). Sugiriendo así, la configuración de una amenaza convergente contra el Estado a partir de la internacionalización del narcotráfico colombiano. Ya como presidente, la política de Seguridad y Defensa de Santos añadió a las amenazas internas usuales (narcotráfico y terrorismo a nivel nacional) los ejes de consolidación y desarrollo territoriales e incluyó una alusión a la construcción de “capacidades disuasivas”, pero nunca especificó en relación a qué amenazas externas, mientras los esfuerzos de paz con las FARC terminaron eclipsando —razonablemente— alguna iniciativa para renovar aeronaves y armamentos militares, a pesar de lanzar a Colombia a la posibilidad de participar de misiones de paz con Naciones Unidas y de abrir intercambios con la OTAN como *partner* extrarregional.

Posteriormente, se tiene el documento que contiene la política de seguridad y defensa planteada por el gobierno de Duque, denominada Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Allí, se mencionan los fenómenos que Colombia considera como retos y amenazas en materia de seguridad, incluyendo ahora el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). Entre ellos resulta interesante la referencia indirecta a la situación de Venezuela y sus vínculos con China y Rusia:

A nivel internacional, las amenazas a la seguridad se han agudizado para Colombia. Entre ellas están los delitos transnacionales como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, armas, municiones y explosivos, drogas ilícitas y pesca ilegal, entre otros. También sobresalen los regímenes no democráticos, las crisis humanitarias y la migración masiva irregular, *la injerencia de potencias ajenas al hemisferio*, el patrocinio y tolerancia estatal con organizaciones terroristas y de narcotráfico en la región y la pretensión de despojar al país del territorio. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 29) (El resaltado es nuestro)

El apartado “Ejes de la transformación estratégica” reúne las acciones generales que el Gobierno emprenderá para afrontar las amenazas. En esta línea, se tiene como uno de los ejes la “Seguridad Cooperativa”, consistente en el mantenimiento de la capacidad disuasiva y el robustecimiento de la diplomacia para la defensa mediante el aseguramiento de la cooperación internacional en materia de seguridad que permita el ascenso y consolidación de Colombia con potencias aliadas con intereses comunes. Todo en el marco de un modelo de seguridad cooperativo orientado por principios como la integración y la internacionalización. Estos principios se verán desarrollados en los propósitos del plan: fortalecer relaciones y profundizar las alianzas, e internacionalizar el Sector. Durante el gobierno de Santos ya se delineaban estas perspectivas en el marco de los ejercicios militares en los que las FF.MM. de Colombia han participado por invitación de EE.UU. (por ejemplo en las distintas versiones de los ejercicios aéreos Red Flag), pero ahora podrían adquirir un significado más concreto en presencia de las dificultades con Venezuela. Sin embargo, frenando las sospechas del Gobierno vecino, los ejercicios con EE.UU. llevados a cabo en enero de 2020 se diseñaron dentro del simulacro de una operación conjunta de asalto aéreo para la recuperación de un aeropuerto en poder de actores asociados al terrorismo, en la base de Tolemaida (centro del país), y los de marzo del mismo año, se enmarcaron dentro del Ejercicio Vita, para simular operaciones médicas y de asuntos civiles, encabezadas por helicópteros, en áreas remotas como la Guajira (departamento adyacente a Venezuela).

Durante la Cumbre Hemisférica contra el Terrorismo, celebrada el 20 de enero de 2020, el Gobierno colombiano mencionó la presencia de células de Hezbo-

llah en la región latinoamericana y sus nexos con el Gobierno venezolano. Por lo cual, se adoptó como curso de acción la elaboración de una lista de organizaciones terroristas, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea y EE.UU. para compartir información de una manera más estructurada. En ese sentido, el presidente enfatizó el uso de los canales de cooperación internacional: “Mi invitación respetuosa es que podamos todos armonizar nuestras listas, tomando esos dos referentes, porque eso nos permite a nosotros tener una mejor vinculación con Interpol, con Europol y con otros instrumentos de cooperación policial en el mundo” (Duque, 2020).

En el marco de esta cumbre, la página oficial del Departamento de Estado estadounidense documentó el discurso del secretario de esa cartera, Michael Pompeo, durante la conmemoración del primer año del atentado del ELN a la Escuela Colombiana de Cadetes General Santander, donde manifestó como prioridad de su visita el resaltar el compromiso e interés mostrado por los países de la región en cooperar en acciones multilaterales contra el terrorismo islámico, destacando el papel activo de Colombia en la lucha contra todas las formas de terrorismo y su beneficio para la seguridad de la región (U.S. Department of State, 2020). Además de eso, hizo referencia a la presencia de Hezbollah en Latinoamérica. A pesar de aclarar que no expuso datos concretos de inteligencia, insistió en que la amenaza de Hezbollah no se limita a la geografía del Medio Oriente, sino que también ha llegado a Sur, Centroamérica y el Caribe y que, presumiblemente, está reuniendo a líderes de diversos grupos terroristas para trabajar conjuntamente (Pompeo, 2020).

Por su parte, el embajador de Israel en Colombia, Christian Cantor, ha manifestado que la presencia de Hezbollah en Latinoamérica puede rastrearse desde inicios de los noventa con acciones en la triple frontera de Paraguay, Argentina y Brasil, pero que resultan de especial interés los nexos con el régimen venezolano dada la presencia del ELN en territorios de Colombia y Venezuela. El diplomático asegura que la adopción, por parte del presidente colombiano, de las listas estadounidenses y europeas de terroristas permite que el Estado cuente con herramientas políticas, fiscales y administrativas para afrontar la presencia de Hezbollah en Colombia. Desde una perspectiva práctica, esto supone la capacidad de realizar controles migratorios para perseguir y capturar miembros o activistas de dicho grupo o la posibilidad de monitorear o bloquear transacciones bancarias sospechosas (Semana, 2020).

Como muestra, a inicios de 2019, se logró la captura de Raúl Gutiérrez Sánchez, un ciudadano cubano relacionado con la planeación de un atentado en inmediaciones de la embajada estadounidense en Bogotá. En principio, se consideró como un caso aislado, sin embargo, la investigación permitió conocer más detalles de sus conexiones con el Estado Islámico (Matta, 2019).

Conversaciones de chat permitieron conectarle con Zayad Tawhid, un supuesto enlace con ISIS en Reino Unido, con quien comentaban la participación de un asistente a la mezquita de Medellín como proveedor de explosivos para ese presunto atentado. Sin embargo, como revela ese *target* oportunamente frustrado, más que ser directamente vulnerable u objeto del interés de estos grupos de extremismo islámico, pareciera que el Estado colombiano se ha convertido en un referente para ellos por la cercanía ideológica de algunos de sus mandatarios a las doctrinas de seguridad internacional de las administraciones estadounidenses, más convencidas de la exportación democrática y el intervencionismo militar.

Una vez capturado, el testimonio de Gutiérrez permitió descubrir más información sobre el Estado Islámico y planes de atentados en Argentina. De acuerdo a consultas realizadas a la DEA y el Departamento del Tesoro de EE.UU., se han rastreado movimientos de ISIS y Hezbollah en América Latina en la última década, donde habrían establecido contacto con grupos de crimen organizado para obtener financiamiento mediante el narcotráfico, contrabando y lavado de activos para llevar a cabo sus acciones en Medio Oriente. Como resultado de esto, se ha procesado penalmente a 2 colombianos y se judicializaron 26 personas y 36 empresas relacionadas con Ayman Saied, personaje clave de Hezbollah en Colombia, quien estuvo operando en la costa caribe colombiana y en otros países del continente (Matta, 2019).

En cuanto a posiciones extraoficiales de otros funcionarios colombianos, por un lado están quienes consideran relevante la actividad de grupos terroristas de Medio Oriente y su cercanía con Venezuela, por cuanto “tienen tres objetivos: crear condiciones para implantar su sistema de pensamiento en cualquier parte del mundo; obtener recursos económicos para financiar su lucha armada, así sea por medios ilícitos; e implantar células que vigilen los intereses internacionales de sus grandes enemigos, EE.UU. e Israel” (Matta, 2019). Esta sería la razón por la cual hay tanto interés de la CIA y agencias de seguridad israelíes en Colombia. Por otra parte, están quienes reconocen la importancia de la actividad de dichos grupos, pero consideran que está lejos de prosperar una llegada efectiva del radicalismo islámico porque no existen bases sociales que la legitimen, por ejemplo, por la escasa migración e interdependencia económica entre Colombia y los Estados islámicos.

Recientemente, funcionarios del Ministerio de Defensa señalaron además que el gobierno se encuentra desarrollando mecanismos de cooperación para contrarrestar las acciones de estos grupos terroristas. Como prueba de ello, se encuentra el flujo de apoyo, herramientas tecnológicas e información entre el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de EE.UU. y la oficina de Migración Colombia para poder aumentar el control migratorio y focalizarse en quienes

representen riesgos de seguridad. Migración Colombia también ha cumplido un rol central para identificar presuntos militantes del PSUV en este país y gestionar su expulsión.

Al final de todas estas percepciones y acciones, resulta que la convergencia de las amenazas terroristas es un argumento tácticamente viable en el mundo de las colaboraciones ilegales, pero política e ideológicamente difícil de sostener considerando sus objetivos finales tan disímiles, más allá de coincidir en su resistencia a EE.UU., incluso contrapuestos, entre grupos como el ELN (Asamblea Nacional Constituyente, revolución agraria, anti-imperialismo), las disidencias de las FARC (revolución agraria, emancipación de las naciones bolivarianas), de Hezbollah (expulsar a Israel del Líbano y establecer una República islámica, apoyar la creación del Estado palestino) o Al-Qaeda e ISIS/DAESH (crear un orden mundial de califato basado en la Sharia, usando la Jihad y las operaciones suicidas como medios de propagación). Incluso, algunos analistas denotan la ruptura estratégica entre Al-Qaeda e ISIS en 2014, explicando que el sectarismo del segundo lo llevó a estrategias más autoritarias de control territorial, de desestabilización exportada a los Estados musulmanes para provocar el caos en sus regímenes y a romper toda alianza o aniquilar otros grupos jihadistas (Fuente-Cobo, 6 de junio de 2018).

Es decir, al tratar de securitizarlos bajo una sola categoría de “terrorismo internacional” o global, se terminan distorsionando y homogeneizando artificialmente fenómenos diversos de inestabilidad, en favor de la sincronización de esfuerzos interestatales de gobiernos ideológicamente afines, pero en detrimento de soluciones comprensivas, focalizadas y duraderas. El resultado de estas macro-intervenciones y recetas genéricas es visible en los espejos deplorables de Irak y Afganistán, que aún son Estados fallidos, y cuyos efectos tienen mucho que ver con la posterior guerra civil en Siria. Incluir al régimen venezolano en semejante categoría *catch-all* no hace más que complejizar la resolución de problemas interconectados, pero de muy distinta naturaleza y que precisan de múltiples políticas públicas.

4. Conclusiones

En este documento académico se ha intentado ofrecer una aproximación teórica y analítica de lo que han sido casi dos años de gestión del presidente de Colombia, Iván Duque, en lo específicamente referido a la identificación de amenazas a la seguridad regional. Si bien se hizo referencia a las conexiones transnacionales de factores de amenaza doméstica tales como el narcotráfico, las disidencias de las FARC y el ELN, se hizo un esfuerzo por abordar amenazas que podrían denominarse no tradicionales en la trayectoria de las políticas de seguridad y defensa del país. En particular, se rastrearon como posibles fuentes de amenaza externa la presencia de potencias extrarregionales tales como Rusia y China y

la incursión de grupos asociados a las dinámicas de terrorismo internacional, tales como Hezbollah y Al-Qaeda.

En primer lugar, podría establecerse que la agenda y esfuerzos de seguridad del Gobierno colombiano continúan priorizando los actores domésticos asociados al narcotráfico y el conflicto armado colombiano, aunque, en el discurso oficial se evita aludir a la existencia de un conflicto interno, de modo en que se puedan ubicar convenientemente en una categoría macro denominada terrorismo nacional o internacional. También se denotó que en las percepciones gubernamentales la principal conexión internacional que se otorga a estas fuentes de amenaza es actualmente la crisis del Estado de Venezuela, y más que esa crisis, el presunto papel de colaboración por parte del régimen del PSUV. Tal como se sugirió en la introducción, los esfuerzos de securitización de la cuestión venezolana por parte de los Gobiernos de Estados Unidos, Colombia y otros miembros del denominado Grupo de Lima resultan inconsistentes en la medida en que:

a) La administración de Donald Trump ha reflejado posturas ambivalentes y hasta contradictorias en medio de sus múltiples presiones para la dimisión de Nicolás Maduro.

b) Más allá de las pugnas geopolíticas de EE.UU. con Rusia y China y los intereses económicos y de oferta militar que han contribuido a que esas dos potencias mantengan en pie al régimen del PSUV, oponiéndose a toda resolución contra Venezuela en el marco de las Naciones Unidas, no hay un proceso de securitización claro a nivel hemisférico para contrarrestar su penetración regional ni disuadirlas de intervenir en Venezuela. Precizando que la posición oficial de ambas ha sido desconocer como legítimo el gobierno paralelo del diputado Juan Guaidó, pero llamando con frecuencia a una salida negociada entre oficialismo y oposición.

c) Presumiblemente existen vínculos ideológicos y políticos entre funcionarios públicos venezolanos y elementos del ELN y las disidencias de las FARC, pero esas conexiones parecen intensificarse con las posiciones que adopta el actual Gobierno colombiano frente al conflicto armado y frente al Gobierno oficialista de Venezuela.

d) Hay antecedentes y hechos actuales de una presencia, aunque muy reducida, de grupos asociados al extremismo islámico tanto a nivel latinoamericano como en territorio colombiano. Empero, las alegadas conexiones que tendrían con respecto a funcionarios del gobierno de Venezuela y grupos armados ilegales de Colombia hasta el momento resultan poco esclarecedoras e inquietantemente generales. Resulta mucho más contundente la conexión entre carteles aso-

ciados al narcotráfico y funcionarios del país vecino, muy lógicas por el poder corruptor de ese mercado y el quiebre institucional de ese Estado.

e) Al margen de las posibles coincidencias dentro de los canales de los mercados ilegales, resulta bastante gaseosa la presunta cooperación político-ideológica y militar entre los grupos de extremismo islámico o sus células y los actores del conflicto armado colombiano. La naturaleza de sus agendas y estrategias resulta extremadamente diversa como para proponer de manera coherente una categoría envolvente para la formulación de una sola estrategia o enfoque de seguridad en su contra, así exista una fuerte afinidad impulsora de cooperación entre algunos gobiernos (sobre todo neo-conservadores) en medio de estas alianzas pro democráticas y antiterroristas.

En segundo lugar, al final del diagnóstico para Colombia queda la sensación de que, más allá de las percepciones algo exageradas de algunos funcionarios o personas próximas al partido principal de Gobierno, Rusia y China no han sido construidas firmemente como amenazas externas para el país, aunque en la política de seguridad y defensa y algunos discursos presidenciales o de los cancilleres se alude indirectamente al peligro que representaría la penetración regional de ciertas potencias y su injerencia en Venezuela. Por el momento, deberían ser entendidas más bien en la categoría de factores incómodos para la estrategia diplomática de Colombia, cuyo afán es inducir la transformación democrática del régimen de ese país adyacente. Lamentablemente, una larga historia de distanciamiento en materia de política exterior entre el país andino, que ha optado durante muchos gobiernos por un alineamiento pragmático con Estados Unidos, y estas dos potencias que se proyectan en nuevos órdenes geográficos en el contexto de un mundo multipolar, facilita las distorsiones comunicativas, induce prevenciones innecesarias y eleva el nerviosismo regional.

Finalmente, los datos parecen sugerir que si bien es cierto que el régimen del PSUV ha intensificado la conscripción militar, está reduciendo de manera significativa la brecha de personal con respecto a las Fuerzas Militares de Colombia y mantiene una importante asimetría estratégica en materia de armamentos con respecto a Venezuela, particularmente facilitada por las transferencias de Rusia. La reciente escalada de los conflictos bilaterales tiende a ser mejor explicada por la diplomacia inflexible que ha adoptado el gobierno de Iván Duque que por la propia consumación de un dilema de seguridad. Afortunadamente y por el momento, las prioridades financieras y de seguridad del Gobierno colombiano han estado lejos de la concreción de la adquisición de capacidades disuasivas de tipo militar. Sin embargo, la política exterior de cero conversaciones y cero tolerancia hacia el PSUV de Colombia en el contexto de las amenazas de intervención militar que implícitamente ha dejado la activación del TIAR, sumadas al peligroso juego de presión de la Casa Blanca —que incluye alusiones al uso

de la fuerza militar e incentivos perversos como las recompensas por captura y extradición a funcionarios del régimen— han puesto más a la defensiva al gobierno de Maduro y le dan alas a los chavistas más radicales para reforzar su discurso de preparación para el combate contra EE.UU. y Colombia. Un discurso que no es nuevo, pero que se está haciendo posible con la degradación de esta crisis del multilateralismo latinoamericano y con la militarización de la sociedad venezolana a través de los colectivos y milicias revolucionarias.

Referencias bibliográficas

- Adiong, N.M. (25 de marzo de 2009). Securitization: Understanding Its Process in the field of International. *SSRN*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1693208
- Antolínez, H. (11 de septiembre de 2019). OEA aprobó con 12 votos activación del TIAR para caso de Venezuela. *CRÓNICA.UNO*. Recuperado de <https://cronica.uno/oea-aprobo-con-12-votos-activacion-del-tiar-para-caso-de-venezuela/>
- Banco Mundial (2019). Personal de las fuerzas armadas, total. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1>
- Barráez, S. (7 de junio de 2020). Un general reveló las triangulaciones que hace la Fuerza Armada venezolana con iraníes y turcos para burlar sanciones de EE.UU. Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/06/07/un-general-revelo-las-triangulaciones-que-hace-la-fuerza-armada-venezolana-con-iranies-y-turcos-para-burlar-sanciones-de-eeuu/>
- BBC. (31 de marzo de 2020). Sin Maduro ni Guaidó: EE.UU. propone levantar las sanciones a Venezuela si forma un gobierno de “transición democrática” con chavistas y opositores. *BBC News Mundo* Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52111278>
- BBC. (7 de mayo de 2020). “Operación Gedeón” en Venezuela: una supuesta confesión televisada y otros detalles de la “fallida incursión armada” por la que se detuvo a dos estadounidenses. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52546757>
- Bernal, J.L. (2015). Colombia e Israel bajo la administración Uribe: compañeros en la guerra global contra el terrorismo. *Colombia Internacional*, 84, 71-106.
- Buzan, B. (1991; 2007). *People, States, and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colchester: European Consortium for Political Research (ECPR).
- Buzan, B. y Waever O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

- CELAG. (10 de junio de 2019). *Colombia y Rusia: encuentros diplomáticos agrícolos*. CELAG.org. Recuperado de <https://www.celag.org/colombia-y-rusia-encuentros-diplomaticos-agricolas/>
- Colprensa. (3 de junio de 2019). Colombia y Rusia se reunieron para tratar crisis política en Venezuela. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/mundo/colombia-y-rusia-se-reunieron-para-tratar-crisis-politica-en-venezuela.html>
- CRS – Congressional Research Service. (2 de junio de 2020). Venezuela: Overview of U.S. Sanctions. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10715.pdf>
- David, R.S., y Rodríguez, F.A. (2006). Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.
- Deutsch, K.W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press. https://doi.org/10.1007/978-0-230-20933-6_4
- Duque, I. (2020). Palabras del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, en la instalación de la III Conferencia Ministerial Hemisférica de lucha contra el terrorismo. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque--en-la-instalacion-de-la-III-Conferencia-Ministerial-200120.aspx>
- DW. (25 de marzo de 2019). ¿Qué hacen militares rusos en Venezuela? Recuperado de <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-hacen-militares-rusos-en-venezuela/a-48058904>
- DW. (12 de noviembre de 2019). Maduro anuncia que chavistas armados patrullarán Venezuela. Recuperado de <https://www.dw.com/es/maduro-anuncia-que-chavistas-armados-patrullar%C3%A1n-venezuela/a-51219889>
- El Espectador. (8 de mayo de 2020). Donald Trump dice que si él ordenara una incursión a Venezuela “sería una invasión”. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/donald-trump-dice-que-si-el-ordenara-una-incursion-venezuela-seria-una-invasion-articulo-918523>

Flemes, D. y Radseck M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238.

Fuente-Cobo, I. (6 de junio de 2018). Al Qaeda frente a Daesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo. Documento de Análisis 21. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA21-2018_Al_Qaeda-Daesh_IFC.pdf

Gil, L.V. (2000). El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=211208>

Infobae. (3 de mayo de 2019). Colombia y Estados Unidos quieren condenar en la OEA las acciones de Rusia y Cuba en Venezuela. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/05/03/colombia-y-estados-unidos-quieren-condenar-en-la-oea-las-acciones-de-rusia-y-cuba-en-venezuela/>

Infobae. (11 de enero de 2020). Radiografía de los colectivos chavistas: qué bandas armadas controlan cada zona de Venezuela y quiénes son sus líderes. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/01/11/radiografia-de-los-colectivos-chavistas-que-bandas-armadas-controlan-cada-zona-de-venezuela-y-quienes-son-sus-lideres/>

Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press

Katagiri, N. (2018). Between Structural Realism and Liberalism: Japan's Threat Perception and Response. *International Studies Perspectives*, 19, 325-343.

La República. (31 de julio de 2019). Colombia y China firmaron convenios y rechazaron intervención militar en Venezuela. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/xi-jinping-e-ivan-duque-firmaron-15-convenios-binacionales-en-visita-de-estado-2891383>

Laswell, H. (1950). *National Security and Individual Freedom*. Nueva York: Da Capo Press.

Matta, N. (2019). Las huellas de Isis y Hezbolá en Colombia. *El Colombiano*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/las-huellas-de-isis-y-hezbola-en-colombia-MH10537281>

- Mendez-Coto, M. (2016). Prácticas de seguridad en América durante la posguerra fría (1992-2010): ¿Complejos regionales o comunidades pluralistas de seguridad? *Revista de Relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 12(1), 75-102.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2007). Hemos comenzado a minar a los grupos terroristas donde más les duele: en sus finanzas. Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/noticiasold/Noticias/2007/02/C_Hemos_comenzado_a_minar_a_los_grupos_terroristas_donde_mas_les_duele_en_sus_finanzas_.html
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2019). Política de Defensa y Seguridad Pds Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2019). *Memorias al Congreso 2018-2019*. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias_al_congreso_2018-2019_1.pdf
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- OEA – Organización de Estados Americanos. (30 de septiembre de 2019). Comunicado sobre la relación entre la dictadura de Nicolás Maduro y las acciones terroristas de grupos armados. Recuperado de https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-072/19
- PanamPost. (4 de mayo de 2020). Operación Gedeón: un exmilitar norteamericano, un narco y un “contrato” sin cumplir. Recuperado de <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2020/05/04/operacion-gedeon-un-exmilitar-norteamericano-un-narco-y-un-contrato-sin-cumplir/>
- Pastrana E. y Gehring, H. (2019). *La crisis de Venezuela y su dimensión internacional: una lectura desde Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J.C. Vargas Restrepo. (Eds.), *Vecindario Agitado: Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 221-264). Bogotá: Editorial Javeriana.

- Pompeo, M. (2020). Secretary Michael R. Pompeo With Julio Sanchez Cristo of La W Radio. Recuperado de <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-julio-sanchez-cristo-of-la-w-radio/>
- Portafolio. (3 de abril de 2019). Tensa relación de Colombia con Rusia por crisis de Venezuela. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/tensa-relacion-de-colombia-con-rusia-por-crisis-de-venezuela-528147>
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de julio de 2019). Empresarios chinos y colombianos resaltan momento histórico en las relaciones comerciales entre los dos países. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190730-Empresarios-chinos-y-colombianos-resaltan-momento-historico-en-las-relaciones-comerciales-entre-los-dos-paises.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia. (11 de setiembre de 2019). Colombia denuncia en la OEA la relación de cooperación entre los grupos armados ilegales y el régimen venezolano. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Colombia-denuncia-en-la-OEA-la-relacion-de-cooperacion-entre-los-grupos-armados-ilegales-y-el-regimen-venezolano-190911.aspx>
- RCN. (24 de mayo de 2020). Duque y Guaidó conversaron sobre el apoyo iraní al ELN en Venezuela. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/politica/duque-y-guaido-conversaron-sobre-el-apoyo-irani-al-eln-en-venezuela>
- Semana (12 de diciembre de 2012). Vicepresidenta afirma que Rusia está detrás de los mensajes que motivan las marchas en Colombia. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/vicepresidenta-afirma-que-rusia-esta-detras-de-los-mensajes-que-motivan-las-marchas-en-colombia/644594>
- Semana. (2020). Hay presencia de Hezbollah en Venezuela y en Colombia: embajador de Israel. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-embajador-de-israel-sobre-presencia-de-hezbollah-y-tlc-con-colombia/655266>
- SIPRI. (2018). Recuperado de IMPORTER/EXPORTER TIV TABLES. <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- Šulovic, V. (2010). Meaning of Security and Theory of Securitization. Belgrade Centre of Security Policy. Recuperado de [http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic_\(2010\)_meaning_of_secu.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic_(2010)_meaning_of_secu.pdf)

The White House. (23 de enero de 2019). Statement from President Donald J. Trump Recognizing Venezuelan National Assembly President Juan Guaidó as the Interim President of Venezuela. The White House, Statement & Releases, Foreign Policy. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-recognizing-venezuelan-national-assembly-president-juan-guaido-interim-president-venezuela/>

The White House. (13 de febrero de 2019). Declaración conjunta del presidente Donald J. Trump y del presidente Iván Duque Márquez sobre la crisis de Venezuela. Recuperado de https://id.presidencia.gov.co/Documents/190213_DeclaracionConjuntaEstadosUnidosColombiaEspanol.pdf#search=venezuela

Tickner, A. (2005). La securitización de la crisis colombiana: Bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 60, 12-36. <https://doi.org/10.7440/colombiaint60.2004.01>

U.S. Department of State. (2020). Secretary Michael R. Pompeo at the Opening Plenary of the Third Western Hemisphere Counterterrorism Ministerial. Recuperado de <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-the-opening-plenary-of-the-third-western-hemisphere-counterterrorism-ministerial/>

U.S Department of State. *Global Public Affairs*. (26 de marzo de 2020). El Departamento de Estado ofrece recompensas por información que lleve a los narcotraficantes venezolanos ante la justicia. Recuperado de <https://translations.state.gov/2020/03/26/el-departamento-de-estado-ofrece-recompensas-por-informacion-que-lleve-a-los-narcotraficantes-venezolanos-ante-la-justicia/>

U.S. Department of Treasury. (25 de febrero de 2019). Treasury Sanctions Governors of Venezuelan States Aligned with Maduro. U.S Department of Treasury. Recuperado de <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm616>

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Winslett G., (2016). Differential Threat Perceptions: How Transnational Groups Influence Bilateral Security Relations. *Foreign Policy Analysis*, 12(4), 653-673. Recuperado de <https://academic.oup.com/fpa/article-abstract/12/4/653/2469904?redirectedFrom=fulltext>

- Wolfers, A. (1962). National security as an ambiguous symbol, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press
- WRadio (11 de mayo de 2020). Renuncia de Rendón no despeja dudas en Estados Unidos sobre operación. Recuperado de <https://www.wradio.com.co/noticias/internacional/renuncia-de-rendon-no-despeja-dudas-en-estados-unidos-sobre-operacion/20200511/nota/4037402.aspx>
- Zavala, A.R. (1996). Acerca del concepto de seguridad nacional. *Política financiera y seguridad nacional en Japón* (pp. 13-22). México D.F.: El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnqs6.4>

Las amenazas extrarregionales en un juego de doble nivel.

Seguridad internacional de Chile

Jaime Baeza Freer*

María Cristina Escudero Illanes**

1. Introducción

Reflexionar sobre las amenazas extrarregionales para un país en particular es complejo, si se piensa de manera aislada a lo que también afecta a las demás naciones que componen una determinada zona del mundo. Es decir, es un delicado equilibrio de variables independientes donde no todas afectan de la misma manera la seguridad, pero donde la matriz es ciertamente común. Esta es una mezcla donde los mismos ingredientes que afectan la seguridad de los países están presentes, pero no todos ellos influyen de la misma manera a todos los actores. En esto, un simple ejemplo puede ilustrar el problema de mejor manera.

A todas las naciones de Sudamérica les afecta de manera muy relevante lo que ocurre en el Pacífico sur. Es un vasto océano donde los intereses comerciales de todos los países de la región están siempre presentes. Pero es evidente que elementos como piratería, pesca ilegal y otros similares afectan de manera mucho más sustancial a los países que son ribereños a las aguas de dicho océano.

El objetivo que se busca en este capítulo es poder aislar las fuentes de amenazas extrarregionales que tocan directamente a Chile, pero que no dejan de ser —muchas de ellas— comunes al total de la región sudamericana.

* Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención gobierno, de la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile

ID ORCID: 0000-0001-8383-9773

** Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ex asesora del gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

ID ORCID: 0000-0002-4908-3500

Si ya lo anterior significa un desafío mayor, el año 2020 ha proporcionado otra amenaza que tiene un origen extrarregional, pero cuyos efectos no distinguen ningún tipo de fronteras. La pandemia del Coronavirus (COVID-19) deja en evidencia cómo existe en el mundo una fragilidad que no solamente impide a las personas proveerse de salud, sino también les niega la posibilidad de ejercer actividades normales del quehacer social. Distanciamiento, colegios cerrados, viajes internacionales casi extintos y, además, una crisis económica global casi sin precedentes en un siglo. Sin embargo, esto es mucho más intenso. En definitiva, muestra también lo febles que son muchas de nuestras estructuras humanas en términos políticos e internacionales, incluyendo las del multilateralismo y la ausencia de foros regionales en esta parte del mundo, para enfrentar juntos los problemas suscitados. Incluso, en aquellas partes del mundo donde hay mayor concertación entre actores, la noción de Estados nacionales ha reaparecido con fuerza y a la vez con disímil capacidad de respuesta. Muchos de ellos también con muy poca capacidad de adaptación a escenarios cambiantes. Este ha sido por ejemplo el caso de la Unión Europea.

En ese escenario la región de Sudamérica —y particularmente los países del Cono Sur— tienen niveles de articulación internacional distintos para enfrentar los desafíos futuros, muy pocos de los cuales son comunes a todos. En el caso específico de Chile, su presencia en la concertación está marcada desde sus múltiples identidades: como parte del Cono Sur, de la zona andina, de Sudamérica y de América Latina. Sin embargo, para identificar las amenazas extrarregionales, la identidad que prima es la del Pacífico, es decir, aquella que emerge desde de su larga ribera oceánica y, por lo tanto, como integrante de la Alianza del Pacífico, del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y miembro de los países del Pacífico Sur. Otros países del Cono Sur se definen a partir de otras instancias de participación de donde derivan sus amenazas. Por ejemplo, Argentina y Brasil enfrentan un distanciamiento ideológico y una suerte de parálisis subregional en sus relaciones al interior del Mercosur. Además, a nivel regional la caída definitiva de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) no pudo ser reemplazada por la idea chilena-colombiana de PRO-SUR, dejando a la región sudamericana con un bajo nivel de concertación y consulta política.

La poca flexibilidad de los países para adaptarse a escenarios diferentes de los usuales es por sí el primer problema a enfrentar a la hora de ver cómo hacerse cargo de las nuevas amenazas extrarregionales que sociedades como la chilena enfrentan en la actualidad. El problema se genera al tener institucionalidades propias de otra época, con actores políticos que no necesariamente responden a las situaciones del presente, y, por cierto, electorados no siempre conscientes de los problemas que representan estas amenazas de manera directa a su seguridad, empleo y bienestar.

En ese sentido, muchas de las doctrinas enraizadas en instituciones —que van desde la Constitución Política de la República hasta las prácticas cotidianas de gobernantes y ciudadanos— están diseñadas para otra época, en donde las amenazas se construían con una lógica de amigos-enemigos definidos ideológicamente. Es más, perviven estructuras propias de la Guerra Fría. Es así que han pasado tres décadas desde entonces y la capacidad de adaptación a las realidades multipolares y más volátiles ha sido escasa. Aún se pueden ver en los pasillos de muchos gobiernos agentes que tienen un problema de racionalidad limitada que les impiden ver nuevos escenarios. Por lo mismo, fuerzan la realidad a que entre en el modelo que ellos diseñaron hace décadas para una realidad global que ya no existe. Basta ver cómo todavía subsiste un sistema hemisférico a nivel de la Organización de Estados Americanos que no ha modernizado, no ha dado un nuevo impulso a instituciones como la Junta Interamericana de Defensa ni otorgado la importancia a su colegio de defensa. Se les considera como lastres de la Guerra Fría y no se les impulsa como debería ser. Huelga mirar a nivel global la composición del Consejo de Seguridad en las Naciones Unidas.

Esta dificultad de adaptación ha impactado la reacción frente a la pandemia de 2020. El orden global ha tardado en coordinar acciones frente a este desafío y es posible que, a partir de esta experiencia, la institucionalidad internacional inicie un proceso de adecuación y modernización que otras crisis no han logrado gatillar, aunque es muy pronto para saberlo. Lo mismo ocurre en el plano interno, donde las estructuras políticas están siendo probadas al límite de sus capacidades y se están haciendo visibles sus limitaciones.

En este cuadro, lo interesante es que hay una naturaleza incremental en la aparición de las amenazas, las que se van haciendo presentes muchas veces de manera sutil, antes que los Estados puedan reaccionar. Resultaría necesario que los Estados cuenten con capacidad de adaptación a las realidades, aunque muchas veces no tienen el tiempo para realizar todos los arreglos institucionales necesarios, y peor aún, tampoco cuentan con una estructura internacional que permita pensar que serán de ayuda en la emergencia. Lo anterior, ocurre también en parte, por la propia desconfianza que se origina dentro de los Estados hacia los procesos regionales, de cooperación e integración, tanto en la región como fuera de ella. Es decir, muchos países ante la posibilidad de expandir sus niveles de seguridad cooperativa con otros en la región y fuera de ella, no lo hacen y pierden la posibilidad de generar arquitecturas que resuelvan problemas a la propia percepción de seguridad.

En otros volúmenes de esta misma serie, se ha sostenido la existencia de distintas amenazas que provienen dentro y fuera de la región, las que afectan directamente a la seguridad de todos los países por igual; la misma existencia de pandemias, tráfico ilegal de personas, estupefacientes, piratería en los mares,

ciberdelincuencia, inestabilidad institucional, regímenes autoritarios que producen olas migratorias sin control, entre otros problemas centrales. Sin embargo, la pregunta que guía este trabajo en particular es cuáles de estos fenómenos afectan directamente la seguridad de Chile y cómo. Sin embargo, asumiendo todas las alternativas, en este espacio nos referimos particularmente a las de carácter extrarregional.

Es relevante pensar en los elementos geopolíticos y en la percepción que se tiene por parte de los actores nacionales frente a los problemas de seguridad internacional para una determinada sociedad: a) por un lado los actores políticos, particularmente aquellos que están a cargo de la seguridad nacional; b) por otro lado, los tomadores de decisiones que están de alguna manera vinculados con el proceso productivo, particularmente exportador en el caso chileno. En este sentido, existe amplia literatura sobre la importancia que tiene este grupo al interior de la política nacional. Para ambos grupos el problema de las amenazas a la seguridad está determinado por escenarios más globales y complejos que los que se ven en el vecindario inmediato de Chile.

En los siguientes apartados de este trabajo se aborda desde una perspectiva teórica cómo reconocer estas amenazas, cuáles son estas y, finalmente, cuáles son los caminos que Chile tiene para enfrentarlas de manera adecuada en el futuro, particularmente en el mediano plazo. Asimismo, el presente artículo se divide en tres secciones. En la primera sección se expone el marco teórico que da fundamento al análisis. En particular se desarrolla el argumento de Putnam (1988) sobre los dos niveles que guían la política exterior de un país, por un lado, las consideraciones de política interna y, por otro, las estrategias en el plano internacional, tomando en cuenta sus propias limitaciones internas y la del resto de los Estados. Luego, se desarrolla una sección sobre la percepción y amenazas extrarregionales para Chile, para lo cual se avanza en un tratamiento de la noción de seguridad que permita incluir las amenazas extrarregionales. Además, se estudian las principales amenazas extraterritoriales y la forma como Chile las enfrenta utilizando el análisis propuesto por el autor antes mencionado. En particular se profundiza en las amenazas a la seguridad que se generan en el Pacífico Sur y en el territorio Antártico. También se analiza el problema de las amenazas de orden cibernético y el de las armas autónomas, que es de por sí un asunto muy complejo en términos éticos y prácticos para cualquier Estado. Finalmente, se concluye que los principales esfuerzos de Chile por minimizar estas amenazas deben ser por la vía de participar y potenciar la utilización de mecanismos de cooperación multilateral.

2. Juego de dos niveles

Hay dos elementos centrales para el estudio de las amenazas extraterritoriales y su efecto en Chile. Por un lado, determinar las amenazas, establecer sus orí-

genes y decidir los medios para neutralizarlas o eliminarlas. Estas tres acciones las realiza el Estado. Por otro lado, este mismo Estado al enfrentar las amenazas debe considerar a su público interno y, por lo tanto, parte de su labor debe contemplar la explicación interna de su estrategia externa. Es un juego complejo, porque muchas veces las poblaciones no ven la inminencia de la amenaza ni la necesidad de la reacción estatal. Para los actores políticos, la dificultad estriba en la mayor parte de las veces, que las reacciones a las amenazas externas involucra el uso de recursos públicos o discursos impopulares, particularmente en períodos electorales.

En este sentido, Putnam (1988) hace más de tres décadas planteó la existencia de un Juego de dos niveles frente a la política exterior, particularmente enfocado al caso de los EE.UU. En él se sostiene que existe un delicado balance entre las tomas de decisiones que un mismo actor realiza en el contexto nacional y ante condiciones similares en materia internacional. Es decir, para el autor mencionado, la política exterior es el resultado de la política nacional. Esto implica, que los gobiernos deben considerar a la ciudadanía organizada, la que presiona a sus autoridades para conseguir políticas que los favorezcan. Los tomadores de decisiones en materia de amenazas externas no pueden ignorar a estos grupos, ya que los resultados se evalúan con las dinámicas de cualquier política pública: el apoyo ciudadano.

Sin embargo, los gobiernos y sus agentes negociadores actúan también en el nivel internacional. En ese ámbito intentarán maximizar la habilidad de satisfacer la presión interna y minimizar al mismo tiempo resultados adversos de negociaciones internacionales. De acuerdo al mismo autor, existe un set ganador a nivel doméstico (*win-set*) que es fundamental para determinar la capacidad de juego de los tomadores de decisiones. Mientras más amplio sea el set ganador, mayor apoyo tendrá la política exterior. Este set ganador también fija las estrategias de los Estados, que deciden en virtud también del alcance del set ganador que tienen los otros negociadores internacionales. Dada la importancia de las estrategias para responder a temas de seguridad externa es que se busca en esta materia “políticas de Estado” donde el set ganador sea lo más amplio posible y ajeno a las tensiones de la política diaria. No obstante, la existencia, estabilidad y fortaleza de las políticas de Estado varía de país en país.

En consecuencia, para entender las acciones de Chile frente a las amenazas externas en general y extrarregionales en particular, es pertinente analizar las preferencias y coaliciones internas que presionan hacia ciertos resultados. Entre ellas, la distribución del poder de cada grupo y su capacidad de actuar coordinadamente, las características de sus instituciones internas, por ejemplo, el proceso de ratificación de un tratado internacional o de aprobación de una política exterior determinada, los grupos con capacidad de veto, etc., y las

estrategias de negociación que se apliquen en el nivel internacional. En suma, la estructura del nivel nacional es fundamental para la estrategia internacional. Eso excede con mucho nuestro estudio, pero podemos dar ejemplos donde elementos de seguridad exterior son complejos para mantener el *win-set* interno.

Lo anterior es relevante por dos motivos. En primer lugar, este fenómeno de dos niveles se da en el terreno de la economía política y de las relaciones internacionales. En primer lugar, la importancia la reconoce el propio Putnam (1988, p. 434), al sostener que existen dos niveles. En el nacional, el político trata de mantener su coalición funcionando, y muchos grupos domésticos, organismos no gubernamentales y otros fuerzan la discusión en torno a sus intereses particulares, ante los que el gobierno debe buscar acuerdos para mantenerse en el poder (*office seeking*). Por otro lado, a nivel internacional existe la necesidad de satisfacer lo máximo posible las presiones nacionales, pero por otro también se deben minimizar las consecuencias adversas de lo que ocurre fuera de las fronteras.

Lo anterior también ocurre en materia de seguridad internacional, por lo que vale mirarla en el contexto de las posibles amenazas extrarregionales que enfrenta un país como Chile. En el terreno de las presiones internas concurren dos tipos de actores arquetipos. En el extremo están quienes, en el viejo dilema del cañón o mantequilla, no dudan en lo segundo. Más aún, no sopesan ni consideran las amenazas externas como relevantes, desconfían de los militares y tienen fresca la memoria del pasado sobre la doctrina de Seguridad Nacional, con todas sus atrocidades y violaciones a los derechos humanos. Chile no es la excepción.

En el otro extremo se encuentran quienes quieren mantener el *statu quo* inalterado. Es decir, la inversión en defensa inalterable. Pero esto no es solamente números, sino el tipo de Fuerzas Armadas y Policías, además de su relación con el proceso de toma de decisiones políticas en los asuntos que le atañen. Todos deberían bajo esta mirada estar preparados para la guerra clásica, pensando en los enemigos del pasado, y ojalá con mucho material bélico de primera calidad.

El problema es que ambos grupos no aportan para el correcto balance que deben tener las autoridades cuando negocian con otros países las medidas de seguridad cooperativa y/o la posibilidad de alguna vez establecer una comunidad de seguridad en el futuro. Es decir, el problema no es la supresión de las Fuerzas Armadas o que por voluntarismo se someta al Estado a que quede indefenso frente a la necesidad de protección ante estas amenazas concretas al país y sus intereses. Por tanto, se debe cooperar con la mantención de un orden público internacional, al que de alguna manera todos deben contribuir. Asimismo, se genera otro problema cuando se quiere mantener inmóvil a las fuerzas militares

que no se pueden adaptarse a los tiempos y a las amenazas que enfrentan. Esto significa que la solución nunca es ir por el mero aumento irreflexivo en el gasto militar para concebir conflictos convencionales que ya no volverán a ocurrir. Chile no entra en una guerra de esas características desde la guerra del Pacífico, hace casi un siglo y medio atrás. Además, las posibilidades de que ello ocurra de nuevo son casi nulas.

En este sentido, Colomer (2001, p. 238) alerta que los actores frente a transiciones institucionales, pueden encontrar muchas veces más conveniente iniciar cambios si la probabilidad de tener fórmulas alternativas es menos costosa y con menos efectos no deseados, que de mantener las actuales reglas. Es decir, bajo esta lógica, el mantener estructuras rígidas en cualquier ámbito institucional puede ser tan perjudicial que el costo final sea un *statu quo* por menos tiempo y a mayor costo.

En este ámbito particular de nuestro trabajo, el mantener Fuerzas Armadas que no sean adaptables a la realidad de la amenaza que enfrentan es tan riesgoso como simplemente no hacer nada. Por lo tanto, existe un equilibrio entre lo interno y lo externo que es muy complejo de alcanzar. Para lo anterior resulta indispensable saber diferenciar las amenazas, los medios para enfrentarlas y, por cierto, entender que estas mutaron con el tiempo. No se trata de que la guerra interestatal esté completamente descartada, aunque no exista ninguna hipótesis de guerra vigente por parte del Estado chileno (Ministerio de Defensa de Chile, 2017) y que hacia el futuro su posibilidad sea casi cero. El costo de no cambiar implica no saber reaccionar ante las amenazas reales y, por ende, sucumbir a la inseguridad de la comunidad nacional. Vemos que muchos actores dejan de comprender la mirada global y los efectos que tienen sobre poblaciones completas. Es por lo anterior que, en la próxima sección, consideramos las amenazas en su real trascendencia y con ellas analizamos su trascendencia para la realidad chilena actual y además cómo los actores políticos reaccionan en el frente interno.

3. Percepción y amenazas extrarregionales para Chile

Las amenazas van en relación con las percepciones de seguridad. En este ámbito la definición de seguridad que se dio el sistema interamericano ha sobrevivido diecisiete años desde su formulación, mucho más de lo que se hubiera esperado. Es más, pese a que ha querido ser revisada por parte de los organismos interamericanos, sigue con algún grado de vigencia. En esta declaración la macro región de las Américas reconoce una serie de amenazas que son comunes a toda la zona. Entre estos, la Organización de los Estados Americanos (OEA) señaló que los principales vectores serían el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas; la pobreza, los desastres naturales y pandemias (usan como ejemplo al

VIH), el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; la seguridad cibernética; y la posibilidad de un accidente o incidente en el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos. Finalmente, agregan el uso armas de destrucción en masa (particularmente en manos de terroristas) (OEA, 2003).

Todo lo anterior, demuestra una gran variedad de problemas que se enfrentan en la región, y que deben ser asumidos en diferentes niveles. Es por lo anterior, que el enfoque con que se mira es de una seguridad multidimensional. Como concepto, la declaración de 2003 tiene la percepción de que la seguridad involucra las dimensiones sociales, humanas y otras. Al respecto, autores como Elbe (2008) y Elbe y Buckland-Merrett (2019) consideran que hay una relación entre la seguridad y temas como la salud pública y la estructuración de las pandemias actuales, como la vivida por el mundo en 2020. En este sentido, sostiene que temas como la salud y el desarrollo de la ciencia está sujeto a la securitización. Lo anterior es relevante porque significa que en el nivel cinético existen elementos que son propensos a generar amenazas que no son medibles en términos militares o que no son evidentes para los tomadores de decisión de la política pública en seguridad y defensa. En ese mismo contexto, elementos de seguridad humana como la percepción ciudadana frente al delito o los cambios en las configuraciones geopolíticas globales hacia una menor cooperación, así como la crisis del multilateralismo son factores que aumentan los niveles de inseguridad.

Si miramos a los conceptos de seguridad en la región, tenemos uno clave que deviene del sistema interamericano. Es así, que la definición de Ciudad de México recoge esa diversidad de miradas frente al fenómeno de qué es la seguridad y los factores que la amenazan al interior de la región. Sin embargo, no es una lista de orden taxativo, sino que se da un listado a modo de ejemplos (OEA, 2003). Al respecto, en su momento, cuando se discutió el concepto de amenazas emergentes —hoy plenamente consolidadas— se creía que la lista era dinámica y que podría aumentar con los años. En ese sentido, a los pocos años de producida la declaración se comprende que no es exhaustiva ni de que por sí todo es un problema de seguridad. En ese contexto, Griffiths (2007) sostiene que los relacionados con la pobreza, medioambiente y la situación de salud pública son un riesgo para el desarrollo de los países más que un problema en la seguridad de estos. Sin embargo, sí lo son cuando ocurren situaciones como la depredación de los recursos ambientales, actividades irresponsables de ciertos Estados frente a una pandemia, o el uso malicioso de un arma química o biológica, es decir, los procesos deben estar sujetos a que sean securitizados.

En ese mismo ámbito, si consideramos la visión de la escuela inglesa de las Relaciones Internacionales, y sobre todo la de la Escuela de Copenhague, estas colocan el problema de la seguridad en el centro de atención de los análisis

constructivistas (aunque la escuela inglesa es más una variante relativamente independiente). El interés de esta investigación no es asumir una posición necesariamente favorable a alguna escuela de pensamiento, pero sí reconocerla a la hora de evaluar qué se considera amenaza. Para la visión de estas escuelas el problema de la securitización se funda en estudiar cómo el Estado considera un problema de seguridad ciertos fenómenos que desde la perspectiva subjetiva se tienen por amenaza, y no necesariamente por la existencia de una medición objetiva de amenaza (Buzan, Weaver y Wilde, 1998; Buzan y Weaver, 2004; Ki-roy, 2018).

Bajo esta perspectiva, cinco son los sectores de la vida nacional que son susceptibles de ser securitizados, a saber: militar, medioambiente, económico, social y político. Es decir, cualquier aspecto relacionado con el poder y su ejercicio en la sociedad podría estar sujeto a ser considerado como una amenaza si es que el Estado cree que es finalmente un problema de seguridad. Lo anterior refuerza la idea de que hay dos niveles distintos que deben ser considerados al pensar en una amenaza: por un lado, los datos objetivos que se tengan del peligro que representa un determinado hecho; y por otro lado, está la percepción que ese propio Estado tenga de un hecho como amenaza. Es por eso que debemos considerar la declaración de 2003 como simples listas de ejemplos y no un sistema cerrado, pues nada impide otras posibles amenazas.

Pensando más directamente en la región, durante la década pasada, Buzan y Weaver analizaron no solamente la amenaza sino el origen que pudieran tener. Así, establecieron el diseño *Regional Security Complex Theory (RSCT)*, en virtud del cual existen áreas del mundo donde se construye un subsistema donde operan con problemas que son securitizables para esa parte del mundo. En este sentido, la idea es que la mayoría de las amenazas viajan más fácilmente en cortas distancias y no largas. Es así que la interdependencia de seguridad normalmente se estructura en grupos regionales a los cuales los autores denominaron complejos de seguridad (Buzan y Weaver, 2004, p. 4). En este contexto, durante y después de la Guerra Fría, Sudamérica se constituye como uno de esos complejos de seguridad regional (Buzan y Weaver, 2004, p. 28).

De hecho, no usan a América Latina como concepto, sino solo a Sudamérica. En ese sentido, las fuentes de las dinámicas de seguridad serían cuatro:

1. disputas territoriales, por ejemplo, Chile tendía históricamente a apoyar a Brasil por tener disputas pendientes territoriales con Argentina, cuestión que cambió con la paz y amistad desde finales del siglo pasado;
2. asuntos culturales
3. los efectos transnacionales de la política local de los países, y;
4. el efecto de potencias externas (Buzan y Weaver, 2004, pp. 309-310).

Es decir, se reconocen las dinámicas externas a la región como un factor relevante. Durante la Guerra Fría y previa a ella se reconoce la importancia de EE.UU. como actor extrarregional, a la vez que se usa también a Alemania durante la guerra y otros que han ejercido influencia sobre la región. Ese mapa es ciertamente más dinámico y menos evidente, puesto que hay un actor relevante interno como es Brasil, a la vez que son una multiplicidad de actores externos que tienen importancia en los actuales desarrollos de un mundo más globalizado en sus efectos, incluso en medio de una pandemia como la sufrida en 2020.

En este contexto, varias de las amenazas descritas por la Declaración de México o muchas otras que podamos agregar son de origen interno a la región, y por lo tanto escapan en algo al contenido de este trabajo. Cuando se piensa en el narcotráfico, lavado de activos y el tráfico ilegal de inmigrantes los incentivos vienen de fuera de la región, pero son principalmente los actores locales los que generan la amenaza a la seguridad. Es por eso que solamente algunas de las más comunes amenazas se encuentran marcadamente fuera de la región en su origen. Es más, algunas de estas ni siquiera se discutían en foros regionales para cuando surgió la definición. Fundamentalmente, se encuentran entre ellas el tema marítimo, el cibernético, además de otros asuntos relacionados con seguridad humana y pandemias. Sin embargo, la región sudamericana enfrenta otros retos extrarregionales a la seguridad que no están pensados en el contexto clásico, pero que generan inseguridad geopolítica, territorial y también a la estabilidad política de los países, fundamentalmente en el mediano y largo plazo. Al menos, los Estados los perciben como problemas, y se entiende que son amenazas ya sea por sus declaraciones y acciones. Otro problema en este ámbito es que no siempre los actores estatales que interactúan con el orden global tienen las mismas respuestas de la clase política y los electores en el terreno interno, ese equilibrio que se logra en el juego de dos niveles que sostiene Putnam (1988).

Sin embargo, hay algunas amenazas que tienen alguna resonancia y comprensión interna. Dentro de estas, la de orden cibernético es un muy particular porque no tiene ribetes cinéticos, pero podría pasar a tenerlos. Por cierto, existe la posibilidad de ataques cibernéticos a instalaciones públicas, civiles y militares. Un país responsable es aquel que es capaz de ser previsor de dicha situación y tiene el sistema cibernético bajo su control. Sobre este punto existe una muy voluminosa literatura y es sobreabundante todo lo que se ha dicho sobre su importancia. Sin embargo, no está claro que sea completamente una amenaza extrarregional o que, aunque pueda ser percibida así, realmente se le considere como tal. Se transforma en una, si actores estatales o no estatales externos dirigen ataques concertados en contra de otro país por la vía cibernética, lo que sin duda representa un problema que, en la visión de la securitización, los Estados correctamente consideran como amenaza. Pero, por otro lado, muchas de las

amenazas que representan el cibercrimen no tienen correlato con la realidad cinética, en términos que son hechas por actores no estatales desde lugares que pueden estar fuera o dentro de la región. De alguna manera se configura una realidad paralela, aunque el daño que produzcan pueda ser cuantificable en términos de bienes materiales o dinero.

Una realidad que se podría avizorar en el futuro mediano es que el mundo cibernético pudiera cruzar al físico o cinético a través de lo que ha sido denominado armas autónomas. La principal característica es que pudieran potencialmente operar independientes de intervención humana, solamente regidos por el programa computacional del arma que lo rige desde que se dispara hasta que da en el blanco sin ninguna intervención del ser humano. En este sentido, existe un alto nivel de literatura, sobre todo en materia de armas no tripuladas que se accionan de manera autónoma (aunque no existe actualmente un 100% de autonomía), donde se discute el contenido ético o la pertinencia de que no exista factor humano.

A partir de la Quinta Conferencia de actualización de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de 1980, realizada en diciembre de 2016, la Organización de las Naciones Unidas estableció un panel de expertos gubernamentales (ONU, 2016), quienes se han reunido desde 2017 para avanzar en la prohibición de robots, sistemas de armas y otros que no tengan ninguna conducción humana en la decisión de sus blancos u objetivos. Este es un tema que es reconocido como una amenaza por Chile, al incluirlo en un acápite en el último Libro de la Defensa, sosteniendo que:

La posición de Chile relativa al posible uso de sistemas de armas sin control humano es de prohibición preventiva, como se ha sostenido en la Reunión Informal de Expertos en Sistemas de Armas Autónomos Letales (SAAL) Chile (junto a otros países) ha planteado la necesidad de desarrollar medidas de confianza mutua y transparencia, así como también ha enfatizado en la necesidad de introducir una moratoria o prohibición preventiva al desarrollo de los SAAL. (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, p. 155)

La actualidad de las armas autónomas es particularmente más compleja que otras amenazas del mismo estilo que han sido relevantes en las últimas décadas, tal como podría ser un ataque nuclear, o la guerra química, que prevalecieron como una posibilidad real y muy desgarradora durante la Guerra Fría. En materia biológica, no existe evidencia fidedigna que el coronavirus tenga relación con la acción dolosa de un Estado, ni siquiera culposa. Sin embargo, un arma de este tipo es más probable en la actualidad que las otras dos. Sin embargo, asumiendo que el riesgo existe, no es inminente en la región de Sudamérica y aún menos en Chile. El propio Libro de la Defensa Nacional de Chile (Ministerio de

Defensa de Chile, 2017) sostiene la adherencia del país no solamente a la prohibición de desarrollo de armas biológicas en manos de los Estados, sino también en el caso de actores no estatales. Es así como la Resolución N° 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre prohibición de suministros nucleares, químicos o biológicos, y sus sistemas vectores a agentes no estatales, es considerado derecho interno para todos los efectos, por medio del Decreto N°145, de 30 de septiembre de 2016.

Estas, por cierto, representan un gran riesgo dado que el origen de la amenaza es ciertamente extrarregional y, en muchos casos, solamente sus implicancias podrían verse dentro de los países próximos, y en períodos prolongados. Si bien son una fuente legítima y necesaria de preocupación para los países, su incidencia es aún baja. En este cuadro, más complejo resulta la existencia de ataques a la capacidad de control de información y el sistema computacional del país, tal como se sostuvo previamente. Este ataque también puede o no tener una marca extrarregional. Lo que es cierto es que ocurre con frecuencia y afecta áreas claves del Estado nacional, pero aún no al nivel de generar un detrimento tal en la seguridad nacional que sea el centro de atención de la actividad pública, al menos no por ahora.

Es decir, si bien tanto lo cibernético como lo biológico es securitizado con justa razón por las autoridades nacionales, no son la primera prioridad. En este sentido, tampoco hay una reacción en contrario en el segundo nivel de juego (Putnam, 1988), en tanto la mayoría de los actores nacionales entienden su importancia y no se genera discusión en el ámbito legislativo o de la administración del Estado sobre su importancia relativa. En este contexto, Chile se adhirió en 2017 a la Convención de Budapest sobre cibercrimen, a la vez que hizo lo propio con los principios del Manual de Tallinn 2.0, construido por un panel de expertos sobre normas del derecho internacional aplicables a las operaciones en el ciberespacio y con carácter no vinculante (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, pp. 81 y 133). En otras palabras, el *win-set* es amplio y se constituye en una política de Estado que no entra en el debate de la política cotidiana.

Más allá de los elementos globales que impactan como amenaza cierta a Chile, existen algunas que enfrenta la región y que son específicas a Sudamérica, pero más que nada a la costa del océano Pacífico. Todas estas provienen de más allá de las fronteras de los países de dicha parte del mundo.

Cabe también preguntarse por los intereses de actores extrarregionales que afectan de una manera u otra la seguridad regional. En este contexto la emergencia de conflictividad entre China y Occidente, particularmente con EE.UU. es relevante, aunque también hay un aumento de las tensiones entre la potencia asiática y varias naciones del Sudeste de dicho continente. También existen

asuntos pendientes con India no resueltos por Beijing. Todo lo anterior implica una complejidad relevante para la seguridad en el Pacífico y puede afectar intereses políticos y comerciales para Chile en la región con la que tiene más comercio.

Esta presencia chilena en el concierto global también tiene repercusiones en la responsabilidad que el país ha manifestado de participar en el nivel multilateral, particularmente en el mantenimiento de la paz. En este sentido, Chile ha tenido una presencia activa en operaciones de paz bajo el auspicio de la ONU. La experiencia chilena data desde 1949 en la frontera entre India y Pakistán. Alguna relevancia tuvo después, en los años noventa, la participación chilena en Bosnia, Chipre y Timor Oriental. Pero sin duda, el proceso más importante y que tuvo alguna pequeña reticencia por parte de sectores conservadores, fue el despliegue en Haití en la Misión de Paz conocida por su acrónimo Minustah. En el transcurso de la operación participaron más de 12 mil efectivos de las Fuerzas Armadas y las policías, a lo largo de doce años. En este sentido, para Jenne (2020) la motivación del presidente Ricardo Lagos fue la idea de demostrar que el país estaba de vuelta en la comunidad internacional tras el período previo de la dictadura militar. Además, se estaban superando las suspicacias en las relaciones entre el mundo civil y las organizaciones no gubernamentales que trabajaban en estos temas (Jenne, 2020, p. 7). Como parte de ese mismo proceso, fue ampliamente aplaudido por el mundo político e internacional que el despliegue aerotransportado fuera en tan solo 72 horas, con un alto nivel de preparación profesional. Como sostiene Segura (2010), se hizo en compañía de grandes potencias para asegurar primeramente una fuerza interina. El autor agrega que en tan poco tiempo

[...] arribaron a Puerto Príncipe 331 efectivos del Ejército para integrar la Fuerza Multinacional Interina junto a países tan importantes en el concierto internacional como Canadá, Estados Unidos de América y Francia, logro y reconocimiento que aumenta aún más por el hecho de que Chile, al término de esta misión interina, es el único de estos 4 países que permanece. (Segura, 2010, pp. 135-136)

El desarrollo de las operaciones de paz permitió incluso el establecimiento de un Centro de Operaciones de Paz (CECOPAC), entidad que forma y entrena personal especializado como parte del Estado Mayor Conjunto. Sin embargo, desde 2018, la intensidad y actividad ha disminuido de manera considerable. Finalmente, la proyectada misión a la República Centroafricana nunca se materializó, solamente participaron 3 expertos en una misión de un año. Este caso hizo que las autoridades repensaran la participación chilena a las mismas escalas anteriores. Como sostiene Solar (2019a), “de ahora en adelante las autoridades van a evitar enviar misiones de paz en conflictos donde la lengua, cultura y otras barreras sean complejas de superar” (p. 14). Es así que, en 2020, solamente

50 miembros de las Fuerzas Armadas y Policías chilenas siguen participando en actividades profesionales y de observación en distintas misiones en todo el mundo (Jenne, 2020, p. 7).

El sentido de securitización que Chile le ha dado al proceso varió y, por lo tanto, también las potenciales amenazas que representan el involucrarse en procesos fuera del país. En este marco, el problema central es los costos asociados en términos directos de bajas en el teatro de operaciones, pero además hay otro elemento central asociado. En estos conflictos, la presencia de tropas nacionales pone a los bandos en contención en conocimiento de la existencia del país. Comienza un interés que puede ser sano, pero también complejo. En el caso de Haití, los efectos negativos fueron las conductas de algunos soldados involucrados en casos de abusos a mujeres locales, además de problemas de adaptación. Sin embargo, fue positivo en términos de una migración a Chile de ciudadanos de la isla. Pese a los problemas de instalación y carencias vividas por ellos, el proceso ha sido muy positivo para todas las partes. Hoy muchos de ellos se integran muy bien a la sociedad chilena. Podría ser distinto el caso en otras latitudes. Es necesario continuar, sobre todo pensando en la responsabilidad de proteger, principio al que Chile adhiere sin reservas y al cual también su Libro de la Defensa le otorga un apartado (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, p. 75).

Las operaciones de paz son sin duda un problema de securitización, en términos de las amenazas que enfrenta todo país que se encuentra desplegado en territorio extranjero y con muchas posibilidades de bajas, además de las repercusiones internacionales del fenómeno. Es así que estas operaciones son complejas en sí mismas. Sin embargo, también son positivas en el posicionamiento geopolítico de una nación determinada. Proyecta el interés de contribuir a la paz global, pero con costos asociados a que sean objeto de ataques terroristas o represalias de terceros por el mero hecho de participar en una misión determinada. Es un costo inevitable y que países con interés de proyectarse en las decisiones globales deben tener. En todo caso, las opciones chilenas demuestran interés regional. El limitado intento en África y la respuesta en áreas tales como Timor Oriental, Bosnia, Chipre, y sobre todo Haití dan cuenta de que hay una prioridad geográfica en las participaciones de Chile en la materia; por un lado, el ámbito regional, pero por otro, dos áreas donde el país tiene un interés político y comercial: Asia Pacífico y Europa. En este segundo ciertamente hay un interés que viene desde la historia y la importancia política que se le otorga a las relaciones Alemania, Reino Unido, Francia y España en materias de defensa. Pero es en el Asia Pacífico donde está el centro estratégico de la mirada chilena fuera de su región inmediata sudamericana. La panorámica además se expande como un todo desde el Asia, el Pacífico Sur y de manera determinante se proyecta a la Antártica. Ese es el centro donde se producen las amenazas extrarregionales que como país se perciben y se buscan analizar en los siguientes puntos.

Con todo, en la mayoría de las amenazas extraterritoriales que Chile enfrenta debe accionar en forma multilateral y para ser considerado, debe comportarse como un “buen ciudadano global”. Con este objetivo a la vista, las misiones de paz como parte de su política exterior y de seguridad, son fundamentales, debiendo superar las dificultades internas para avanzar en esta dirección.

4. Amenazas extraterritoriales a la seguridad: Pacífico Sur y la Antártica

Las amenazas que percibe Chile en el Pacífico Sur corresponden a la expansión de la noción de fronteras tradicionales que considera solo a los países territorialmente vecinos. Busca incluir aquellos territorios que comparten una frontera oceánica y que, por lo tanto, tienen temas comunes que amenazan la seguridad mutua o colectiva de países que están alejados. Sin embargo, no hay más separación entre ellos que el mar. Lo anterior, diversifica preocupaciones de seguridad respecto de los países con los cuales se dialoga y las actividades ilegales que se realizan en el mar. En el primer caso, el intercambio comercial con China es de relevancia para el sector empresarial chileno y, por lo tanto, este se convierte en un actor central a nivel nacional que afecta la política exterior hacia el gigante asiático, con el correspondiente tratamiento de la seguridad. En este contexto, los conflictos no resueltos en el mar del Sur son una amenaza latente. Esta zona es una de las más complejas por su nivel de disputa internacional. Seis Estados se enfrentan por temas territoriales, motivados por su gran potencial de explotación de recursos naturales y por la intensidad de su tránsito comercial. China reclama derechos preferentes y para ejercerlo ha instalado bases militares para avanzar en sus pretensiones. Paralelamente, EE.UU. interviene frecuentemente como actor externo, país que ha amenazado en el pasado forzar el tránsito mediante el uso de la fuerza.

En la actualidad, el conflicto ha vuelto a escalar con intercambios verbales hostiles entre ambas superpotencias, pero también con movimiento de fuerza bélica que han acercado la posibilidad (aún no tan alta) de algún conato naval que para Chile y para otros países son una preocupación, tanto por ser la principal ruta marítima comercial como por la inestabilidad política que genera en los foros internacionales con esa zona geográfica. Las opciones de Chile no son muchas. Cuenta con los canales y plataformas propias de la vía de los organismos multilaterales que contienen el conflicto, con los países que disputan la zona, como así mismo con sus relaciones bilaterales con China y EE.UU. Dado que no existen demasiadas acciones alternativas, los exportadores no ejercen otro tipo de presión en el plano interno. Sin embargo, dado el tamaño estratégico de Chile y su escaso peso relativo en la resolución del conflicto, tampoco otorgan mayor importancia a la diplomacia chilena en dichos organismos, presentándose un clásico problema de acción colectiva de acuerdo con el cual, en el nivel interno, no se justificarán grandes despliegues de recursos para apoyar la solución de este conflicto. Algunos creen que pueden beneficiarse

de cualquier manera de sus resultados, aún sin participar de las instancias multilaterales (Olson, 1971).

Otro problema de seguridad que se presenta en la frontera marítima del Asia Pacífico es la piratería marítima, que consiste principalmente en asaltos y secuestros extorsivos de alta violencia por parte de bandas armadas y grupos terroristas, en complicidad con agentes estatales corruptos en los Estados que componen esta zona geográfica. La piratería afecta globalmente el comercio, el que en un 90% se hace por mar. De acuerdo con Moral Martín (2015), el efecto económico directo está en la adquisición de seguros, cuyo valor se traslada directamente al precio de los productos. En la actualidad, la piratería en el Pacífico constituye una preocupación relevante, dado que en este transita aproximadamente un tercio del comercio mundial y es ahí donde Chile maneja importantes intereses comerciales. Al igual que en el caso de los conflictos en el mar del Sur, la vía multilateral es de las pocas opciones que tiene el país para manejar esta amenaza, dada la necesidad de coordinación de fuerzas navales multilaterales y de estrategias de inteligencia de alto nivel para combatirla.

En Chile, es la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, el organismo de la Armada de Chile que tiene por misión,

[...] cautelar el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para dar seguridad a la navegación, proteger la vida humana en el mar, preservar el medio ambiente acuático, los recursos naturales marinos y fiscalizar las actividades que se desarrollan en el ámbito marítimo de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la Nación". (Armada de Chile, 2020)

Este es el organismo que participa activamente con la Organización Marítima Internacional (OMI) de Naciones Unidas, que junto a la división de la Cámara Internacional de Comercio (ICC), la Oficina Marítima Internacional (IMB), son las principales instituciones que coordinan acciones para disminuir todo tipo de crimen en el océano y malas prácticas marítimas.

Del análisis de las amenazas anteriores, se observa que las variables económicas y de seguridad están estrechamente interrelacionadas. En el caso de Chile son interdependientes y complementarias. Es en este escenario que Chile coincide con la necesidad de generar condiciones para la *Pax Pacífica*, como la forma de estabilidad de la que habló el ex primer ministro australiano, Kevin Rudd en el 2012 (Asia Society, 2012). En este contexto se genera un set de reglas que acomoda y regula la rivalidad existente entre EE.UU. y China, y además permite una concertación regional nueva. Lo anterior, considerando especialmente que el epicentro estratégico y geopolítico del mundo ha cambiado de domicilio a la región de Asia Pacífico.

A partir de este concepto, los foros regionales, donde Chile participa junto a otros países de la cuenca de Asia Pacífico, construyen la diplomacia de seguridad y defensa. Como señala Barnett (2004) lo que se discute en estas instancias se constituyen en las reglas y normas de convivencia que permiten consolidar áreas de estabilidad que impactan no solo en la economía global, sino también la paz, desarrollo y bienestar de la comunidad global. En concordancia con lo anterior, Chile declara su interés en promover el cumplimiento de los acuerdos internacionales alcanzados por los países de la Cuenca del Pacífico, “en especial los relativos a la cooperación frente a desastres naturales y antrópicos, y a la seguridad del comercio” (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, p. 159). Más aún, Chile pone énfasis en la seguridad de la cadena de suministros, en materia financiera, transporte e infraestructura, a través de la “Estrategia de Seguridad Consolidada” aprobada por APEC en 2011.

La cooperación, por lo tanto, es el camino seguido por Chile. Para ello, el Estado participa a través de su ministro(a) de Defensa en diferentes instancias como lo han sido el Diálogo de Defensa de Seúl y el Diálogo de Shangri-La. En particular, su inclinación por el multilateralismo de carácter cooperativo se refleja en las reuniones de Ministros de Defensa del Pacífico Sur (SPDMM). Por ejemplo, en mayo de 2019, Chile participó en esta instancia, donde además asistieron como miembros permanentes Australia, Nueva Zelanda, Francia – Polinesia Francesa, Papúa Nueva Guinea, Fiji y Tonga y como observadores EE.UU. y Reino Unido. Los objetivos principales de este foro multilateral fueron encontrar vías de cooperación para la seguridad marítima, asistencia y ayuda humanitaria en caso de desastres naturales y la coordinación para operaciones de paz. Junto con querer aumentar las capacidades en estos ámbitos, los Estados participantes propusieron incluir una reflexión sobre medidas concretas de apoyo de la Defensa para enfrentar y mitigar las amenazas del cambio climático (Ministerio de Defensa de Chile, 2019). La reafirmación del multilateralismo, como vía para potenciar los intereses chilenos y resolver problemas de seguridad en la zona, consolida una estrategia en la cual Chile utiliza las políticas de defensa internacional como ancla de su política exterior con objetivos comerciales, aprovechando el escaso involucramiento de la dimensión nacional de actores políticos y sociales en el proceso de toma de decisiones internacionales.

Una señal importante en la voluntad de cooperación y la necesidad de marcar presencia en el Pacífico Sur ha sido la participación de Chile en el *Rim of the Pacific Exercise* (RIMPAC). Este es el ejercicio naval más grande e importante del mundo, donde participaron en su edición de 2018: 25 países, 46 buques, 5 submarinos, 200 aeronaves y 25 mil tropas de las armadas participantes en las cercanías de Hawái. En esta versión pasada, Chile fue el primer país de habla no inglesa en ser líder y coordinador de esta instancia. Concurrió con el resto de los países de la Alianza del Pacífico (Perú, Colombia y México) más Brasil

y EE.UU. También participan países europeos con intereses en la región, tales como Francia. En este sentido, RIMPAC se interpreta como una demostración de poderío para afirmar la influencia estratégica en esta zona frente a la potencial amenaza china o rusa en el Pacífico. Con su participación, Chile fija una vez más el domicilio de sus alianzas en una iniciativa estadounidense que se inició durante la Guerra Fría y se perfila con liderazgo en su proyección oceánica.

A mayor abundamiento, en este espacio geopolítico, la cercanía con EE.UU. se ve complementada con los relevantes acercamientos que existen con países del Pacífico Sur, particularmente Australia. En este sentido, la pandemia del coronavirus de 2020 dejó al descubierto la estrategia de Chile para reemplazar parte de su flota de fragatas con un nuevo actor central en la región: Australia. Chile ha avanzado en la compra de dos fragatas del inventario actual con el Gobierno de Canberra. Estas serían para reemplazar dos fragatas tipo L que están en el actual arsenal naval chileno. Según el *think tank* chileno Athena Lab (2020), la adquisición, por el tipo de material antiaéreo que involucra, implica desde ya la colaboración entre ambas Armadas. Esto se da en el marco de un proceso de acercamiento general entre las Fuerzas Armadas, donde el Ejército comparte el mismo sistema de mando y control, mientras que las Fuerzas Aéreas el mismo tipo de material estadounidense.

En este sentido, si bien la operación de compra —que no ha sido secreta— es manejada con un muy bajo perfil por parte de la Armada chilena, de hecho la adquisición adquiere notoriedad cuando, tal como lo informa el diario El Mercurio (2020) en su edición del 31 de marzo, seis efectivos navales dieron positivo a la contaminación por coronavirus y fueron puestos en cuarentena mientras se encontraban en capacitación para la transferencia de las dos naves (Vargas, 2001), las cuales, según Athena Lab (2020), son el HMS Melbourne y el HMS Newcastle, ambos con capacidades de aguas profundas y dotados con misiles SM2, cuestión que es destacada por su tecnología.

Nuevamente en este caso se puede apreciar el juego de dos niveles planteado por Putnam (1988). Por un lado, el gobierno entiende la necesidad de cumplir con sus obligaciones internacionales. En el nivel gubernamental, la protección marítima y naval que tiene el país es respaldada en los últimos años con gobiernos de distinto signo. Sin embargo, el *win-set* es complejo con los actores nacionales, pues la coalición de apoyo interno es más bajo, sobre todo a nivel del Congreso Nacional y de muchos partidos políticos. En este sentido, falta un diálogo a nivel nacional sobre la importancia de los medios que se adquieren, sin que por eso se promueva ningún tipo de carrera armamentista, ni tampoco una escalada de interés por privilegiar a las Fuerzas Armadas por sobre otras necesidades de política pública.

A todos los elementos anteriores y asociados a la ribera del Pacífico sur debe añadirse de manera central el problema antártico y el futuro de las reclamaciones chilenas de un territorio que considera como propio. Para el país no son meras expectativas. Tal como señala el Libro de la Defensa, en esta zona “Chile asume obligaciones de seguridad marítima y aérea en conformidad con diversos acuerdos internacionales, y es desde donde se exploran nuevas formas de cooperación con Australia, Nueva Zelanda y la Polinesia francesa” (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, p. 158). En particular, Chile es signatario del Tratado de Washington de 1959, en virtud del cual, se fijaron los principios que han guiado las acciones de los siete Estados firmantes. Principalmente se estableció la Antártica como un territorio de paz, el avance científico mediante la cooperación, la regulación para la conservación del medio ambiente, la forma como es el régimen de inspecciones de la actividad realizada en ese territorio tanto por los titulares como por terceros y la proscripción de reclamos de soberanía.

El cambio climático, el potencial uso de los recursos naturales antárticos y la creciente utilización del territorio en el continente helado es una gran preocupación de seguridad de fuentes extrarregionales. En efecto, una de las fuentes más relevantes de conflicto que puede enfrentar Chile en el futuro son las reclamaciones antárticas y las potenciales revisiones que se realicen al Tratado de Washington en 2048. Es entonces que se abre la posibilidad que se revierta la decisión de que este territorio siga siendo un continente libre de armas y que su principal motivación de exploración sea científica. Sin embargo, los problemas que se pueden suscitar con la revisión del tratado son inciertos y abarcan una gran cantidad de materias.

Al estudiar los posibles impactos sobre dicho territorio, Nymann (2017) hace un largo listado de problemas. Entre ellos, se destacan la posible exploración minera (incluyendo *fracking*), bioprospección a gran escala, pesca ilegal, crimen internacional cometido desde territorio antártico o en él, además de las disputas por el control territorial. Estas posibilidades, no son complicadas de abordar sino hasta la revisión de tratado, donde más intereses y otros actores pueden presionar para mejorar sus posibilidades. Sin embargo, para la autora, el problema es la pasividad con que los Estados muchas veces enfrentan el dilema. Es algo similar, pero en menor escala a lo que enfrenta el Ártico, tal como sostienen Badie y Vidal (2014).

En este momento, el peso fundamental sobre el futuro del tratado reside en los signatarios originales, entre los cuales se encuentra Chile (Haward, 2017). Sin embargo, no es muy claro si estos podrán llegar a acuerdos. Baste señalar que el país no está dispuesto a ceder en sus reclamaciones, las que fueron hechas en 1940. A ellas se superponen reclamaciones argentinas y británicas. Aunque Chile mantiene una excelente y fraternal relación con ambas naciones, eso no

obsta a que sean motivos de tensión o la aparición de terceros países los que hagan más complejo el actual escenario.

Un tema que puede complicar a Chile en su posición antártica es la articulación de sus operadores. En la actualidad poseen esta calidad dos instituciones: el Instituto Antártico Chileno (INACH) y las FF.AA. Aunque se ha señalado explícitamente que el rol de las instituciones castrenses es estrictamente pacífico, no es un asunto inadvertido de que están presentes. La motivación es perfectamente explicable porque son los únicos con la capacidad de accionar en el continente antártico y que sus acciones son coordinadas por INACH, servicio dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este punto, se pueden entender las desconfianzas por parte del resto de los países con presencia en la región, con las consiguientes tensiones en miras a la revisión del tratado con el objeto de disminuir su presencia en el territorio y, en el futuro, también mermar sus posibilidades de reclamar soberanía. En todo caso el trabajo de las Fuerzas Armadas en la zona ha sido alabado por todos los actores de la actualidad, y el temor es que sea usado como excusa por un tercer actor con intereses.

Cuando contrastamos la realidad presentada en el tema antártico, Chile también se enfrenta al juego de dos niveles. Cuando miramos la importancia internacional que el país le ha dado por décadas a preservar una seguridad más objetivable en sus intereses antárticos, se enfrentan a la poca preocupación institucional que hay frente al tema. En el nivel de toma de decisiones son poco frecuentes los análisis y los recursos que se entregan son aún más escasos. Esto dificulta las pretensiones chilenas, al verse desprovisto de un set ganador que inhiba estrategias confrontacionales de parte de otros países.

Por último, no es posible terminar un análisis de las amenazas extrarregionales, sin hacer referencia a la existencia de pandemias como amenaza. En este sentido, este artículo se escribió durante la pandemia de COVID-19 que está afectando a todo el mundo durante el 2020. Las repercusiones son por el momento difíciles de dimensionar en su totalidad. Sin embargo, los impactos sobre el Pacífico Sur y las distintas identidades internacionales que tiene Chile, producto de sus geometrías variables de relaciones, generan una vulnerabilidad importante a su seguridad. El hecho de depender de manera fundamental del comercio global, particularmente el de *commodities* como son los minerales, frutas y otros productos similares hacen que la actual situación sea particularmente compleja. En un reciente artículo, Haass (7 de abril de 2020) apunta a que las tendencias previas al COVID-19 no solamente se mantendrán, si no que más bien se exacerbarán en el futuro. Ya en un libro publicado tres años antes (Haas, 2017), el propio autor había sostenido que las estructuras westfalianas del mundo estaban en profundo cambio. Esta crisis es solamente un catalizador. Entre estos fenómenos hay dos a los que el autor atribuye importancia. Por un

lado, la globalización se establecerá, en definitiva. Por otro lado, el mundo posamericano ya no estará en la encrucijada como sostuvo Fukuyama (2007), sino en el mundo multipolar fraccionado.

5. Conclusiones

El caso chileno contiene varios elementos particulares, con las amenazas principales siendo compartidas con distintos sets de actores, dependiendo de la naturaleza del origen de la misma, como así también de las diferentes identidades que adopta Chile en el marco de una geometría variable de relaciones y fronteras. En este sentido, si bien hay una frontera real y territorial, existen otras no menos importantes y en las que el país se ve enfrentado a amenazas directas y otras que, si bien son más indirectas por su lejanía física, si están presentes a la hora de evaluar los desafíos estratégicos para el futuro del país.

Primero es necesario reconocer varias identidades que confluyen en un mismo país y también como partes de un destino común con otros países. Es decir, Chile es al mismo tiempo parte del Cono Sur, de la zona andina, de Sudamérica y de América Latina. Son las identidades más profundas y no deben ser alteradas. Sin embargo, desde los inicios de la república, Chile ha tenido una vocación pacífica, y ha entendido como su destino el Pacífico Sur. En este sentido, el país tiene una mirada que lo hace compartir destino con los países ribereños y enfrentar juntos una serie de desafíos que le son propios. En este contexto, las amenazas no son iguales, pues depende de cuál sea la identidad asumida, y no todas ellas conllevan el mismo nivel de amenaza extrarregional. En muchos de los casos, la mayoría son de orden interno a lo más regional. En otros volúmenes de esta colección también se ha analizado la importancia que tiene el narcotráfico, el movimiento ilegal de personas y la falta de seguridad colectiva en la región sudamericana. En este sentido, como región los desafíos externos e internos son comunes y tenemos que buscar los medios en materia de seguridad cooperativa para caminar hacia allá. En ese parecer, Baeza Freer y Escudero Illanes (2016) sostuvieron la importancia de profundizar lo avanzado en materias de comunidades de seguridad al interior de la región sudamericana, muy al modelo propuesto por algunas escuelas constructivistas tales como Adler y Barnett (1998) lo hicieran hacia finales de la década de los noventa.

Distinto es el caso de Chile dada su identidad como parte de la Alianza del Pacífico, como miembro activo del Pacífico Sur y, por cierto, en ese mismo contexto, la naturaleza antártica de su vocación y las reclamaciones suspendidas por el Tratado Antártico de 1959. También Chile comparte la necesidad de encontrarse en el impacto global de sus acciones, y su correlato con las amenazas.

En este contexto, las principales amenazas extrarregionales vienen del nivel de conflictividad entre China, EE.UU. y otras potencias del Asia Pacífico. Segundo,

las amenazas también provienen del cambio climático global y su impacto sobre el Pacífico Sur. En tercer lugar, están los problemas de seguridad marítima en el océano Pacífico incluyendo la piratería, la propagación de enfermedades y pandemias, la existencia de buque-factorías depredando los recursos naturales, y los niveles de violencia que se pueden encontrar en la cuenca del Pacífico en su conjunto. Finalmente, uno de los problemas más relevantes de origen extrarregional tiene que ver con el futuro de la Antártica y los elementos establecidos por el Tratado de Washington.

En esto es muy relevante la autopercepción del país y, por lo tanto, su posicionamiento frente al escenario global. En este sentido, Chile se considera con una vocación transpacífica desde siempre. Como lo recuerdan Schulz y Rojas (2020), ya desde los años cuarenta del siglo pasado había claramente una decisión de posicionarse en la región por parte de la Cancillería chilena. La idea de ser un bróker entre América Latina y el Asia Pacífico fue para los autores antes mencionados simplemente una evolución, pero que se ha consolidado fundamentalmente en los últimos años.

Sin dudas el escalamiento del conflicto en el mar del Sur de China es extremadamente complejo. Los ejercicios entre EE.UU. y Australia en 2020 como respuesta a China durante la pandemia del Coronavirus no hacen más que abrigar los temores de tensiones en el océano Pacífico que pueden ser complejos para los intereses de países exportadores de productos al Asia, y en este caso particularmente para Chile. En este sentido, una amenaza importante a la seguridad de Chile es tener que escoger potencias con las que aliarse. Es así, que la estrategia de Geometría Variables y Fronteras Virtuales (Baeza Freer y Griffiths Spielman, 2019) le ha permitido al país mantener una sana distancia de la idea de conflictividad. Es decir, las relaciones políticas siempre han estado alineadas en este período con EE.UU. y con Occidente; toda la cooperación militar chilena ha estado centrada en estos sectores. Todo lo anterior, se ha mantenido sin importar el signo político del gobierno de turno (Solar, 2019b). En consecuencia, no es esperable que ninguna fuerza política con reales posibilidades de acceder al poder cambie lo anterior en el futuro inmediato.

En esa misma dirección, Baeza Freer y Escudero Illanes (2019) sostienen que no existe ningún programa que suponga la compra de material bélico ni tampoco intercambios militares entre Chile, por un lado, y China o Rusia por el otro. La opción política y estratégica de Chile es clara. A su vez, se puede evidenciar la importancia que se le otorga a la participación nacional en RIMPAC, que lidera la Armada de los EE.UU. Desde ahí se pueden apreciar donde están los intereses geopolíticos chilenos en el Pacífico. De hecho, como se señaló, la Armada de Chile se transformó en la primera institución naval de habla no inglesa en liderar uno de los componentes del ejercicio en 2018.

La claridad estratégica con la que los gobiernos han diseñado su política exterior en el Pacífico y en la Antártica no tiene un correlato con la importancia que parece otorgarle los actores políticos y económicos nacionales a la protección de *assets* fuera de la región, especialmente en el Asia Pacífico. En particular, la opción por el multilateralismo parece un juego más bien articulado por un espacio de alta política donde no hay intervención ni contrapeso real desde el Congreso ni desde los gremios. Esta actitud suele escudarse bajo la noción de política de Estado, pero en el plano estratégico puede debilitar las opciones de Chile al momento que las amenazas se conviertan en peligros reales. No obstante, en las ocasiones que Chile ha necesitado mostrar cohesión interna, lo ha hecho. Lo anterior, ha significado el alineamiento de las fuerzas políticas tradicionales detrás de la figura que ocupe el Ejecutivo y con la presencia de cuadros técnicos de distintas tiendas políticas. En este mismo sentido, la política internacional y sus respectivos ministros/as han contado siempre con la aprobación ciudadana más elevada en cada uno de los gobiernos desde el retorno de la democracia, incluso en la actualidad, en la cual la institucionalidad política tiene serios problemas de legitimidad.

Referencias bibliográficas

- Adler, E., y Barnett, M. (Eds.). (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Armada de Chile. (2018). Armada de Chile liderará Componente Marítimo en RIMPAC. Recuperado de <https://www.armada.cl/armada/en-el-radar/armada-de-chile-liderara-componente-maritimo-en-rimpac-2018/2018-03-14/130913.html> Aris
- Asia Society. (2012). Kevin Rudd on Australia's Unique Role in U.S.-China Relations. Recuperado de <https://asiasociety.org/blog/asia/kevin-rudd-australias-unique-role-us-china-relations-galleryvideo>
- Athena Lab Think Tank. (2020). Chile-Australia: dos fragatas, perspectivas de una alianza. Recuperado de <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/04/Chile-Australia-dos-fragatas.pdf>.
- Badie, B., y Vidal, D. (2014). *Nouvelle Guerres: L'État du Monde 2015*. París: La Découverte.
- Baeza Freer, J., y Escudero Illanes, M.C. (2016). Racionalidades limitadas de los actores políticos y la construcción de comunidades de seguridad en la región. La mirada de Chile. En S. Namihas. (Editora). *El proceso de construcción de la unidad en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 35-58). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Baeza Freer, J., y Escudero Illanes, M.C. (2019). La Agencia de los Países de la Región frente a los problemas de la arquitectura internacional de Seguridad y Defensa: El Caso de Chile. En S. Namihas. (Ed.), *La Región de Sudamérica frente a los Cambios Globales en Materia de Seguridad* (pp. 79-102). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Baeza Freer, J., y Griffiths Spielman, J. (2019). Chile and Asia Pacific: Political Strategy in an Age of Geometrical Variables Alliances. *Pensamiento Propio*, 24(49), 171-199.
- Buzan, B., y Waever, O. (2004). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buzan, B., Wæver, O., y de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Lynn Reiner: Boulder CO.
- Colomer, J. (2001). Introduction: Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy. *Journal of Theoretical Politics*. 13(3), 235-247. <https://doi.org/10.1177/095169280101300301>
- Armada de Chile. (2019). Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Misión y visión. Recuperado de <https://www.directemar.cl/directemar/organizacion/mision-y-vision/mision-y-vision>
- Elbe, S. (2008). Pandemic Security. En Cavelti, M., Mauer, V. (Editores). *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge Handbooks.
- Elbe, S., y Buckland-Merrett, G. (2019). Entangled security: science, co-production, and intra-active insecurity. *European Journal of International Security*, 4(2), 123-141.
- Fukuyama, F. (2007). *América en la Encrucijada*. Barcelona: Ediciones B.
- Griffiths, J. (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1(1). <https://doi.org/10.3232/GCG.2007.V1.N1.04>
- Haass, R. (2017). *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Nueva York: Penguin Random House.
- Haass, R. (7 de abril de 2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It: Not Every Crisis Is a Turning Point. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Haward, M. (2017). The originals: the role and influence of the original signatories to the Antarctic Treaty. En K. Dodds, A. Hemmings y P. Roberts. *Handbook on the Politics of Antarctica*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jenne, N. (2020). Civilianizing the armed forces? Peacekeeping, a traditional mission for the military. *Defence Studies*. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1726741>
- Kilroy, R. (2018). Securitization. En A. Masys. (Ed.). *Handbook of Security Science* (pp. 2-19). Ginebra: Springer International Publisher.

Recuperado de https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-51761-2_11-1.pdf

Nymann, E. (2017). Contemporary security concerns. En K. Dodds, A. Hemmings y P. Roberts. *Handbook on the Politics of Antarctica* (pp. 574-580). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ministerio de Defensa de Chile. (2017). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

Ministerio de Defensa de Chile. (2019). Ministro de Defensa Nacional participa en la IV Reunión de Ministros de Defensa del Pacífico Sur – SPDMM. Recuperado de <https://www.defensa.cl/noticias/ministro-de-defensa-nacional-participa-en-la-iv-reunion-de-ministros-de-defensa-del-pacifico-sur-spd/>

Moral Martín, P. (2015). La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico. *Documento Opinión*, 42. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE042-2015_Pirateria_PabloMoral.pdf

OEA - Organización de los Estados Americanos. (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas, Recuperado de www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

ONU - Organización de las Naciones Unidas. (2016). Fifth Review Conference of the High Contracting Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Recuperado de <https://undocs.org/CCW/CONF.V/10>

Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.

Segura, V. (2010). Chile en el marco de la Cooperación Internacional: Siete Décadas en Operaciones de Paz. *Revista Política y Estrategia*, (115), 122-140.

Schulz, C., y Rojas, F. (2020). Chile as a Transpacific Bridge: Brokerage and Social Capital in the Pacific Basin. *Geopolitics*. <https://doi/full/10.1080/14650045.2020.1754196>

Solar, C. (2019a). Chile's Peacekeeping and the Post-UN Intervention Scenario in Haiti. *International Studies*, 56(4), 272–291.

Solar, C. (2019b). Reassessing Chilean international security. *International Politics*, 56(5), 569–584.

Vargas, F. (31 marzo de 2020). Armada confirma que seis marinos chilenos dieron positivo en examen de coronavirus en Australia. *Emol.com*. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/31/981597/Armada-Coronavirus-Australia.html> Véase: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/31/981597/Armada-Coronavirus-Australia.html>

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) es la unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en 1991, con el propósito de impulsar en el país el conocimiento de los asuntos internacionales con perspectiva multidisciplinaria, teniendo en cuenta la creciente importancia de estos asuntos para el desarrollo del Perú en un mundo global e interdependiente.

Desde su creación, el IDEI ha venido desarrollando su actividad en tres áreas específicas: investigación, publicación y difusión del conocimiento a través de sus eventos, en diversos ámbitos del quehacer internacional tales como: política exterior, defensa y seguridad (trata de personas, narcotráfico, terrorismo, corrupción), derecho internacional (público, privado, de los derechos humanos, humanitario), derecho diplomático, economía y comercio internacionales, relaciones internacionales, democracia, medioambiente, historia diplomática, relaciones civil-militares, integración, género y derechos de la mujer, política migratoria, entre otros.

Últimas publicaciones:

Autores varios. (2020). *Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas*. Lima: IDEI, IEI de la Universidad de Chile y KAS.

Novak, F., y Namihas S. (2019). *Tiempos de transición. La conformación de un nuevo orden internacional*. Lima: IDEI y KAS.

Adins, S., Baeza, J., Celleri Endara, D., Cortinhas, J., Escudero Illanes, M.C., Gamboa Rocabado, F., Pastrana Buelvas, E., Pérez, D., Ramalho, A.J., y Vera, D. (2019). *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad. Red de Política en Seguridad*. Lima: IDEI y KAS.

Alcalde, J., Alden, C., Guerra-Barón, A., y Méndez, A. (Eds.). (2019). *La conexión china en la Política Exterior del Perú en el siglo XXI*. Bogotá: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y London School of Economics - Global South Unit (LSE-GSU at LSE IDEAS).

Adins, S. y Rooney, M. (2019). *Las relaciones entre el Perú y Rusia. Revisión e interpretación desde las relaciones internacionales*. Lima: IDEI y KAS.

Popolizio, N., Boza, J., Ponce Vivanco, E., De Zela, H., Valdez, J., Novak, F., Tudela, F., Ferrero, E., y De Trazegnies, F. (2019). *El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los Acuerdos de Brasilia*. Lima: IDEI, MRE y KAS.

Novak, F., y Namihas, S. (2018). *La política exterior de Donald Trump y su impacto en América Latina*. Lima: IDEI y KAS.

Baeza, J., Escudero, M.C., Gómez de la Torre, A., Pastrana, E., Pérez, D., Ramalho, A.J., Rocabado, J., y Vera, D. (2018). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. Red de Política en Seguridad*. Lima: IDEI y KAS.



Libertad, justicia y solidaridad son los principios a los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) representa la reconstrucción de Alemania sobre las bases de la economía social de mercado, su reinserción en la política exterior, la visión de la integración europea. Su legado político e intelectual es para nosotros una inspiración y un compromiso.

Con nuestro trabajo europeo e internacional queremos contribuir a que las personas vivan en libertad y con dignidad. A través de más de 100 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos a fomentar la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado.

La obra pretende identificar cuáles son los principales actores o fenómenos que provienen de fuera de la región y que amenazan, o pueden llegar a amenazar la seguridad de América Latina.

Esto, no solo nos permitirá conocer las características y dimensiones de estas amenazas, los intereses sobre los que impactan, sino y sobre todo, las acciones que tendrían que ser llevadas a cabo por cada uno de nuestros países, para enfrentarlas.

Así, el análisis incluye por ejemplo, la presencia en la región de potencias como Rusia o Irán, el impacto de la confrontación entre EE.UU. y China, los ataques cibernéticos, la piratería o la pesca ilegal en el pacífico sur, o la reciente pandemia del coronavirus.
