



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**IDEI**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

**Red de Política de Seguridad  
entre el Perú y sus vecinos**

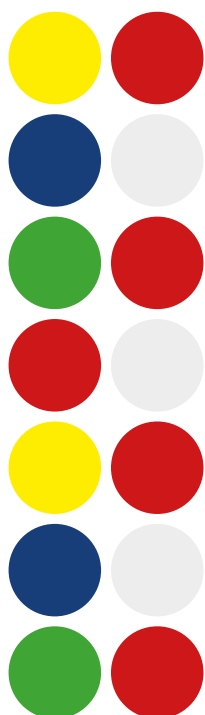
**POLICY PAPER N°4**

NOVIEMBRE 2020

[www.idei.pucp.edu.pe](http://www.idei.pucp.edu.pe)

[www.kas.de/es/peru](http://www.kas.de/es/peru)

ISBN: 978-9972-671-75-3



# LAS AMENAZAS EXTRARREGIONALES A LA SEGURIDAD

---

Jaime Baeza Freer

Juliano Cortinhas

María Cristina Escudero Illanes

Eduardo Pastrana Buelvas

Diego Pérez Henríquez

Antonio Jorge Ramalho

Mildred Rooney Paredes

Diego Vera Piñedos

**POLICY PAPER  
LAS AMENAZAS  
EXTRARREGIONALES  
A LA SEGURIDAD**

NOVIEMBRE 2020

[www.idei.pucp.edu.pe](http://www.idei.pucp.edu.pe)


[www.kas.de/es/peru](http://www.kas.de/es/peru)

ISBN: 978-9972-671-75-3

*Las amenazas extrarregionales a la seguridad*

1ª ed., noviembre de 2020

ISBN: N° 978-9972-671-75-3



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

© Konrad Adenauer Stiftung (KAS)  
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: <[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)>  
Telf.: (51-1) 416-6100  
URL: <[www.kas.de/peru/es](http://www.kas.de/peru/es)>  
<[www.facebook.com/kasenperu](http://www.facebook.com/kasenperu)>

**Autores:**

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

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este texto por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Noviembre, 2020

## TABLA DE CONTENIDOS



<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>2. Perspectivas desde Brasil</b> .....	5
<i>Antonio Jorge Ramalho</i> <i>Juliano Cortinhas</i>	
<b>3. Perspectivas desde el Perú</b> .....	9
<i>Mildred Rooney Paredes</i>	
<b>4. Perspectivas desde el Ecuador</b> .....	12
<i>Diego Pérez Enríquez</i>	
<b>5. Perspectivas desde Colombia</b> .....	14
<i>Eduardo Pastrana Buelvas</i> <i>Diego Vera P.</i>	
<b>6. Perspectivas desde Chile</b> .....	18
<i>Jaime Baeza Freer</i> <i>María Cristina Escudero Illanes</i>	

## 1 Introducción



En su sexto año de conformada, 2020, la Red de Política de Seguridad ha producido una nueva publicación titulada “Amenazas extrarregionales a la seguridad”<sup>1</sup>. Se trata de una interesante e importante temática en la que la Red de Política de Seguridad busca nuevamente aportar y ofrecer su contribución.

En este sentido, el presente *policy paper* se concentra en la identificación y análisis de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades extrarregionales que enfrentan el Perú y sus países vecinos, tales como la presencia en la región de países como China, Rusia e Irán, la intervención de estos en la crisis venezolana y las tensiones que generan con Estados Unidos, los desafíos que la crisis venezolana representa principalmente en materia migratoria, sanitaria, económico-social, laboral y educativa, el crimen organizado, los ataques cibernéticos, la amenaza global de pandemias como el COVID-19, el narcotráfico, la minería y tala ilegales, el contrabando, la trata de personas, la inseguridad ciudadana, la corrupción y el lavado de activos, la presencia de grupos asociados al extremismo islámico, las armas autónomas, la piratería marítima, las reclamaciones antárticas, entre otras.

---

1 Versión digital del libro en:

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172059>

<https://www.kas.de/es/web/peru/einzeltitel/-/content/amenazas>

## 2 Perspectivas desde Brasil

*Antonio Ramalho*

*Juliano Cortinhas*

Este *policy paper* examina las amenazas extrarregionales que afectan a Brasil y a la América del Sur. Dos preguntas orientan el argumento a seguir: 1) ¿cuáles son las amenazas extrarregionales para Sudamérica y Brasil en la actualidad?; y 2) ¿Cuál es su grado de preparación para minimizarlas? Nuestra tesis afirma que la región enfrenta, más que amenazas externas, riesgos resultantes de sus propias vulnerabilidades.

Las amenazas extrarregionales relevantes para Sudamérica resultan de dinámicas sistémicas globales, con manifestaciones en el ámbito regional, de modo que los procesos son más relevantes que los hechos. Para desarrollar esta tesis, conceptualizamos amenazas, riesgos y vulnerabilidades. Examinamos, entonces, las posibles amenazas extrarregionales a los países de la región y sus condiciones para resistir a ellas, teniendo en cuenta la existencia del concepto de seguridad multidimensional compartido por los países de la región. De igual forma, discutimos las amenazas extrarregionales a la región, desde el punto de vista del Brasil, y la importancia de cooperar con sus vecinos para contrarrestarlas. 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.

### 1. Aspectos conceptuales: Amenazas, riesgos y vulnerabilidades

La distinción entre los conceptos de riesgo, vulnerabilidad y amenaza es instrumental para el análisis siguiente. Los riesgos implican la posibilidad de ocurrencia de eventos que pueden extinguir la vida de los ciudadanos o la integridad de los Estados; 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 suficientes para prevenir la ocurrencia de tales eventos.

El deterioro de las instituciones internacionales y el multipolarismo resultantes de la reorientación de la política exterior de los EE.UU. han ampliado los riesgos en el ambiente internacional. En este contexto, los gobiernos recurren más intensamente a diversos instrumentos para alcanzar satisfacer sus intereses, generando zonas grises en donde pueden desarrollarse “guerras híbridas”.

La noción de vulnerabilidad para un Estado combina el grado de exposición a eventos extremos, la resiliencia intrínseca de los sistemas político y socioeconómico, y su capacidad de acción para proteger la vida de sus ciudadanos y la integridad e intereses del país. Las vulnerabilidades pueden involucrar, por lo tanto, factores diversos en interacción dinámica.

En contraste, la idea de amenazas presupone la interacción de actores dotados de intencionalidad. Una amenaza presupone la posible intención (y capacidad) de causar daño, y, en casos límites, de aniquilar al otro. Las amenazas, por lo tanto, implican la interacción de por lo menos dos actores (no necesariamente racionales) dotados de





voluntad propia, la cual se puede enmarcar en un espacio de negociación estratégica, donde prevalece una lógica de suma-cero.

Las vulnerabilidades, a su vez, pueden ser percibidas a partir de dinámicas naturales, sociales, políticas, económicas, donde hay más espacio para la cooperación. Esta diferencia no siempre es considerada por analistas y operadores políticos. Es por esto que 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”.

Narcotraficantes, terroristas, desastres naturales, y pandemias infligen dolor y sufrimientos a las sociedades, pudiendo poner en riesgo miles de personas, pero su enfrentamiento no es similar al de una guerra. El hecho de que a veces haga falta recurrir a la capacidad logística de las fuerzas armadas para responder con inmediatez a las demandas sociales agrega confusión al tema, pero conviene distinguir claramente entre misiones principales y actividades subsidiarias de estos actores.

## **2. América del Sur en el ambiente geopolítico global: Los riesgos de emplear el concepto de seguridad multidimensional**

Esta discusión es relevante en Sudamérica, inicialmente, debido a la singularidad que marca la región en lo que concierne a las cuestiones de la guerra y de la paz. La adopción de la noción de seguridad multidimensional en el continente, que se deriva de la confusión conceptual mencionada anteriormente, dificulta la cooperación internacional y la definición de políticas públicas efectivas para reducir vulnerabilidades y contrarrestar amenazas.

América del Sur es una zona de paz y cooperación, libre de armas de destrucción masiva, y comprometida con la solución pacífica de controversias entre los Estados soberanos. Los países sudamericanos se han enfrentado en apenas tres grandes conflictos en 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, excepto en lo tocante a Bolivia y Perú, prácticamente se mantienen. Esta relativa paz entre Estados contrasta con lo que pasó en otros continentes, como África, Asia y Europa, donde las fronteras siguen transformándose en guerras más o menos sangrientas.

En los últimos años, sin embargo, los gobiernos de Colombia y Brasil, en relación a Venezuela, han reinsertado la práctica de emplear amenazas explícitas entre Estados en el ámbito regional. No obstante, sería sorprendente un conflicto armado en la región, entre otras razones, porque se estableció un equilibrio garantizado por la presencia de las grandes potencias, que aquí desarrollan sus propios juegos de interés.

A pesar de la existencia de cierta estabilidad entre los países, cuando se considera el concepto de seguridad humana, la región está entre las más violentas del planeta. Así, si se utiliza las tasas de homicidios como parámetro, de las 50 ciudades con más de 300.000 habitantes más violentas en el mundo en 2018, 22 están en Sudamérica, 15 en México y 6 en América Central y el Caribe (IMCO, 2019).

En este contexto, el concepto de seguridad multidimensional gradualmente trasladó el referente de seguridad de los Estados a los individuos. Este proceso ha creado



una nueva vulnerabilidad para los países sudamericanos, ampliando la actuación de las fuerzas armadas en la promoción de la seguridad interior y otras tareas. Como resultado, 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.

Este proceso se desarrolla en un mundo 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. La presencia de China se amplió fuertemente en América del Sur. El acercamiento de países como Colombia, Argentina y Brasil a la OTAN genera preocupaciones adicionales.

Sudamérica ya no está al margen de las dinámicas geopolíticas globales. Ante la incapacidad de ofrecer una solución negociada para la crisis de Venezuela, actualmente las grandes potencias disputan espacios de influencia en la región. China y Rusia utilizan Venezuela como moneda de cambio para ampliar sus libertades de acción en los respectivos entornos estratégicos. Turquía e Irán intervienen a través de sus intereses comerciales, mientras que Siria acepta dialogar con el gobierno de Maduro para ampliar sus alianzas diplomáticas.

Además, el concepto de seguridad multidimensional oscurece la visión que tienen los países suramericanos sobre el rol de las fuerzas armadas y perjudica la cooperación regional en materia de defensa.

### **3. Vulnerabilidades locales y amenazas extrarregionales: perspectivas brasileñas**

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.

Por otro lado, Brasil es uno de los países que posee las 10 mayores poblaciones, los 10 mayores territorios y las 10 mayores economías del mundo. Esas condiciones ejercen, por cierto, una gran capacidad disuasiva. Una invasión al país sería un esfuerzo muy costoso e improbable. No obstante, sería prudente para el gobierno brasileño invertir en sus Fuerzas Armadas para capacitarlas suficientemente.

Eso, sin embargo, no ocurre. El presupuesto de defensa de Brasil es relativamente bajo y está excesivamente concentrado en gastos de personal. Capacitar la defensa para la protección de un territorio como el brasileño impone actuar invirtiendo fuertemente en nuevas tecnologías C4ISR<sup>2</sup> para realizar operaciones anti-acceso y negación de área (A2/AD)<sup>3</sup>; y poseer una gran capacidad logística. Solamente la tecnología puede identificar posibles amenazas o tentativas de aprovechamiento de

2 La abreviatura representa capacidades de “comando, control, comunicación, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento”.

3 Para un país como Brasil, que tiene sus fronteras bien definidas, la principal capacidad estratégica para disuadir posibles amenazas extraterritoriales se expresa en el concepto A2/AD, o sea, el desarrollo de la capacidad de impedir el acceso y negar áreas a enemigos que intenten aproximarse al territorio brasileño.



vulnerabilidades en corto tiempo y llegar al lugar y en el momento en que deben estar para contenerlas. No obstante, las Fuerzas Armadas brasileñas están mal equipadas, son excesivamente numerosas y constantemente usadas para tareas subsidiarias con enfoque doméstico.

Así, Brasil es cada vez más vulnerable a posibles amenazas extrarregionales. Tales amenazas son de tres categorías: 1) los desafíos que surgen como consecuencia de las características de la estructura internacional en constante cambio; 2) amenazas relacionadas con la participación de potencias extrarregionales en conflictos resultantes del deterioro de las condiciones político-económicas de algunos países de la región; y 3) presiones económicas o políticas en el futuro, por medio de la utilización de recursos tecnológicos. Por ejemplo, no sería demasiado difícil para un Estado tecnológicamente capaz bloquear el sistema de comunicación del país. 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.

Finalmente, 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 supra citadas.

## Conclusión

Como conclusión, vale mencionar algunas características antes señaladas: a) Sudamérica es una zona de paz, donde las amenazas extrarregionales son difusas; b) a presencia de potencias extranjeras en la región se amplió en los últimos años, con riesgos de conflictos en la región; c) Brasil es el único país que podría liderar un nuevo proceso de aproximación entre los Estados de la región, pero no da señal de querer hacerlo.

A pesar del pacifismo que marca las relaciones entre los países del continente, nada garantiza la perpetuación de esta situación. Sería prudente que los países volviesen a coordinar la construcción de iniciativas propias sobre temas de seguridad y defensa, empezando por aclarar las diferencias conceptuales y distribuyendo responsabilidades entre las instituciones de seguridad actuantes en cada país.

Finalmente, dos menciones sobre Brasil. El país puede tornarse en una importante potencia media en el sistema internacional, liderando un proceso de cooperación regional en materia de seguridad y defensa. Lamentablemente, su gobierno actual ha reducido la imagen de Brasil como un país capaz de promover soluciones pacíficas y generar confianza. 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.

Quizás una esperanza más sólida de solución para disminuir nuestras vulnerabilidades pueda estar en instituciones políticas subnacionales y en 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.



### 3 Perspectivas desde el Perú

*Mildred Rooney Paredes*

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 et al. 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 et al., 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.

En ese orden de ideas, 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 et al., 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, adquieren nuevamente un tratamiento regular conforme a los procesos políticos existentes.

A partir de lo referido, el 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 documento 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.

Al respecto, corresponde señalar que 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.

Sumadas a las amenazas contempladas en el Libro Blanco de Defensa (bajo revisión desde 2016), la identificación y selección de los desafíos 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, 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.

#### **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 poten-





cias globales: por un lado, el bloque occidental liderado por los Estados Unidos y la Unión Europea (cada actor internacional con sus propias fórmulas para resolver la crisis), y potencias disruptivas no agrupadas: China, Rusia e Irán. Esta 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 proscenio del antagonismo, a Venezuela con Maduro en la presidencia.

En este contexto de antagonismo imperante, el multilateralismo disperso en distintos mecanismos políticos tradicionales y *ad hoc* (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca - TIAR/Organización de Estados Americanos - OEA, Grupo de Lima, Grupo Internacional de Contacto 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, a nivel sistémico y hemisférico. Bajo este entendimiento, por la proximidad geográfica, el involucramiento de potencias externas y el riesgo de escalamiento de las posiciones antagónicas que imperan entre los actores, la crisis multidimensional venezolana se aborda como un desafío extrarregional a la seguridad del Perú.

Sobre el particular, resulta ilustrativo señalar que el Perú resultó pionero en estas acciones al promover en 2017 la conformación del Grupo de Lima. Asimismo, la postura peruana de alineamiento a la posición de Estados Unidos en el 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 Grupo de Lima con Rusia, China y Cuba, países que abiertamente apoyan al régimen de Nicolás Maduro. De forma análoga a la relevancia de las dimensiones sistémica y hemisférica para la seguridad del Perú, en el plano nacional, la crisis venezolana representa desafíos de diversa índole, principalmente, en materia migratoria, sanitaria, económico-social, laboral y educativa.

## **Desafío 2: la pandemia producida por el COVID-19**

Respecto de la pandemia del COVID-19, en el caso peruano 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 Martín 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 legitimación de las medidas excepcionales aplicadas 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.

Cabe precisar que la securitización de la agenda sanitaria puede conducir a que se opte *a priori* por mecanismos de seguridad tradicionales, como la asignación de fun-

ciones de control ciudadano a las fuerzas armadas en apoyo a las fuerzas policiales sin los implementos adecuados, ni la capacitación especializada previa (tal como ocurre en la pandemia COVID-19), desviar el eje de fijación del problema público hacia la adopción de medidas cortoplacistas que no promuevan el fortalecimiento de la infraestructura de salud pública en el largo plazo y la implementación de políticas nacionales efectivas, así como incrementar los niveles de vulnerabilidad en los demás ámbitos además del sanitario, entre otros riesgos. Consecuentemente, sopesar los riesgos que potencialmente la securitización trae consigo constituye un imperativo para los tomadores de decisión.

### Desafío 3: la vulnerabilidad cibernética

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. 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 de la OCDE, tanto en el ámbito público como privado.

De esta manera, superando lo discursivo y normativo, la agenda de ciberseguridad 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 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.

Finalmente, como reflexión transversal, un aspecto importante es que el descenso en el gasto militar, no encuentra correlato con las amenazas y desafíos identificables, los cuales no han disminuido. Contrariamente, la tendencia se orienta hacia la ampliación de la participación de las Fuerzas Armadas peruanas en la ciberdefensa, la gestión de riesgos de desastres y la pandemia producida por el COVID-19. Sumado a lo nuevo, se tiene el incremento y extensión de las superficies de cultivo de hoja de coca. La coexistencia del narcotráfico con otros delitos depredadores (minería y tala ilegales), y su vinculación con ilícitos como el contrabando, la trata de personas, la inseguridad ciudadana, 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.



## 4 Perspectivas desde el Ecuador

*Diego Pérez Enríquez*

La pandemia provocada por el COVID-19 ha resaltado la necesidad inevitable de repensar los términos en los cuales la seguridad es concebida por los Estados en el siglo XXI, y para el caso particular del Ecuador, la forma en que ha insertado la seguridad en la estructura de políticas públicas para la seguridad y defensa.

Históricamente Ecuador vinculó su reflexión de seguridad a una comprensión westfaliana de soberanía y de conflicto internacional. El cambio de prioridades —y de concepción— no ha sido tan acelerado como la transformación del entorno de seguridad. Así, los últimos años trajeron complejos escenarios que demandaron una adecuación operativa de sus instituciones de seguridad y defensa. Así, ante escenarios tan distintos 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, el Estado proveyó respuestas que permitieron atender la coyuntura, pero las mismas no surgieron de la previsión ni de la reflexión prospectiva.

De hecho, se postula que 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. Con tales premisas se confrontan los cambios globales y regionales que constituyen amenazas, y se pondera sobre la manera en que estos inciden sobre Ecuador. Aquí se abre la cuestión 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.

Se toma como punto de partida el periodo de gobierno de Rafael Correa (2007-2017) durante el cual planteará la necesidad del reposicionamiento del Ecuador frente al sistema internacional. El gobierno que lo sucede tendrá que enfrentar en 2020, la pandemia provocada por el COVID-19, uno de los sucesos menos imaginados para el escenario internacional, pero que ha puesto en evidencia el peso de la incertidumbre en la consideración de las amenazas a la seguridad, que reiteradamente revelan una presión particular para Ecuador en los últimos años.

Frente a tal constatación, es importante considerar que: 1) las instituciones son una instancia de conexión —y reproducción— del pasado, presente y futuro, 2) el liderazgo político opera como ejecutor —y potencial generador de rupturas— de las decisiones del Estado, y, 3) el escenario enfrentado es de incertidumbre, pues trae consigo una alteración concreta o impone una presión particular sobre las capacidades de respuesta de instituciones y actores en posiciones de liderazgo.

Con tales consideraciones, es importante rastrear 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, y en el plano externo por el reposicionamiento chino y ruso, y el renovado interés político estadounidense sobre la región. Además, considerando 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 la policía y las fuerzas armadas.

Para ello se considera que las amenazas surgen del ejercicio de algún tipo de poder por parte de actores internos o del sistema internacional, lo que remite al problema de conceptualizarlo para los fines de este documento. Así, se lo piensa en cinco dimensiones, alrededor de las cuales 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, 27 de enero de 1999). Se proponen, entonces, las siguientes dimensiones:

- 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.

Las diferentes interacciones que se constatan entre estas proveen una mirada sobre las complejidades para la seguridad, y se destaca la incertidumbre como 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 ecuato-





riano. Ante ellas Ecuador ha intentado contener su embate y canalizar sus capacidades para garantizar su seguridad. No obstante, parecería que estas 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 capacidades estatales. Para afrontarlas se sugiere:

- a) Conceptualmente, trabajar en nuevas definiciones que den cuenta del complejo escenario internacional contemporáneo y las amenazas que de él derivan.
- b) Es fundamental comprender el carácter sistémico de muchas de estas amenazas, lo que implica profundizar en sus interacciones, tanto en el escenario externo como el interno.
- c) Contener las amenazas no es una consecuencia del ejercicio de liderazgo, aunque se espera de este incidir sobre las estructuras institucionales.
- d) 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.

## 5 Perspectiva de Colombia

*Eduardo Pastrana Buelvas*

*Diego Vera Piñeros*

La agenda y esfuerzos de seguridad del Gobierno del presidente Iván Duque continúan priorizando los actores domésticos asociados al narcotráfico y el conflicto armado interno, aunque, en el discurso oficial se evita aludir a la existencia de conflic-



to, usando la categoría de terrorismo nacional o internacional. En las percepciones gubernamentales la principal conexión internacional que se otorga a estas fuentes de amenaza es actualmente la crisis del Estado de Venezuela.

Los esfuerzos de securitización de la cuestión venezolana por parte de los Gobiernos de EE.UU., Colombia y otros miembros del Grupo de Lima resultan inconsistentes porque:

- 1) La administración de Donald Trump ha reflejado posturas ambivalentes y hasta contradictorias en medio de sus múltiples presiones para la dimisión de Nicolás Maduro.
- 2) 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 la ONU, no hay un proceso claro a nivel hemisférico para contrarrestar su penetración regional ni disuadirlas de intervenir. Además, la posición oficial de ambas ha sido desconocer el gobierno paralelo del diputado Juan Guaidó, pero llamando a una salida negociada entre oficialismo y oposición.
- 3) 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 inflexibles de Colombia.
- 4) Hay evidencia de una presencia, muy reducida, de grupos asociados al extremismo islámico tanto a nivel latinoamericano como en territorio colombiano. Pero, las conexiones que tendrían con respecto a funcionarios del gobierno de Venezuela y grupos armados ilegales de Colombia resultan poco esclarecedoras. Resulta mucho más contundente la conexión entre carteles asociados al narcotráfico y funcionarios del país vecino.

Con respecto al Hezbollah ha habido una estrecha cooperación entre Colombia los EE.UU. y la Unión Europea e Interpol. No es un secreto la conexión entre intereses de países que apoyan la causa Palestina y el régimen de Venezuela desde Hugo Chávez. Lo que hoy se presume es que habría grupos radicales de esa causa en alianza con estructuras criminales colombianas para golpear intereses de EE.UU. e Israel en Colombia. Sin embargo, el radicalismo islámico tiene pocas posibilidades de prosperar en Colombia porque no existen bases sociales que la legitimen, por escasa migración e interdependencia económica entre Colombia y Estados islámicos.

- 5) Hay coincidencias dentro de los canales de los mercados ilegales, pero resulta difusa la presunta cooperación político-ideológica y militar entre los grupos de extremismo islámico y los actores del conflicto colombiano. La naturaleza de sus agendas y estrategias resulta extremadamente diversa.

Más allá de las percepciones de algunas personas del partido principal de Gobierno, el Centro Democrático, 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 se alude al peligro que representa la penetración regional de ciertas potencias. Por el momento, deberían ser entendidas más bien como factores incómodos para la estrategia diplomática de Colombia, cuyo afán es inducir la transformación democrática de Venezuela. Lamentablemente, una larga historia de distanciamiento entre Colombia, que ha optado durante muchos gobiernos por un alineamiento con EE.UU., y estas dos potencias que se proyectan en nuevos órdenes



geográficos, facilita las distorsiones comunicativas, induce prevenciones y eleva el nerviosismo regional.

La política de defensa y seguridad vigente identifica como amenazas a la seguridad la existencia de regímenes no democráticos, las crisis humanitarias y de migración, y, subrayamos, la injerencia de potencias ajenas al hemisferio. Varias de estas fuentes de amenaza con expresiones internacionales o transnacionales buscan resolverse a través del principio de seguridad cooperativa, que pretende fortalecer y profundizar alianzas en materia de seguridad y defensa, destacando una mayor aproximación a los EE.UU. y el Comando Sur. En este sentido, ha venido aumentando la frecuencia de ejercicios militares entre Colombia y EE.UU. e incluso se ha incrementado la presencia de personal militar de ese país en bases colombianas.

Paralelamente, el régimen del PSUV ha intensificado el reclutamiento militar, reduciendo de manera significativa la brecha de personal con respecto a las Fuerzas Militares de Colombia, y Venezuela mantiene una importante asimetría armamentista a su favor, particularmente facilitada por las transferencias de Rusia. Pero el gobierno colombiano no identifica explícitamente a Rusia o a China como amenazas. De hecho, ha habido visitas oficiales tanto a Moscú como a Pekín con el fin de fortalecer lazos de cooperación. Sin embargo, han sido relaciones lejanas de ser estratégicas y son potencias cuyas posiciones frente a Venezuela no ha logrado modificar Colombia.

Algo diferente sucede con la cercanía de Irán y Corea del Norte con Venezuela. Explícitamente han desafiado el orden internacional declarándose enemigas de EE.UU. y sus aliados y son poco transparentes en sus sectores militar y nuclear. Asimismo, son países incorporados dentro de la lista de la Casa Blanca porque no cooperan en contra o promueven el terrorismo junto a Cuba, Venezuela y Siria, lista que apoya el gobierno de Colombia.

En un contexto multipolar es previsible que potencias emergentes provean armamentos a países que cuenten con el dinero y el interés. Las adquisiciones de Venezuela con Rusia se dan anualmente entre los años 2006 y 2014 mientras que con China se dan paralelamente entre el 2006 y el 2016. Con Corea del Norte no hubo transferencias y con Irán Venezuela sólo tuvo una adquisición en 2013 por un valor de 1.000.000 USD. Hace poco el gobierno colombiano denunció que habría planes por parte del gobierno de Venezuela para comprar misiles de mediano y largo alcance a Irán.

Cabe añadir de Rusia que han desplegado aproximadamente 100 soldados rusos, quienes además de llevar insumos y alimentos estarían garantizando la funcionalidad de todas las armas y equipos de Venezuela, además de la realización de ejercicios militares. No obstante, existen enormes dificultades logísticas para tratar de respaldar a Venezuela por la distancia geográfica y la ausencia de bases militares rusas en ese país.

La reacción del gobierno colombiano ante el desbalance militar ha consistido en algunos intentos abortados de comprar aeronaves de generación reciente y algunos sistemas de defensa antiaérea, sin embargo, las actuales prioridades del gobierno de Duque siguen siendo internas. En algún momento se señaló que habría labores de espionaje o estímulo por parte de funcionarios rusos en el contexto de las protestas





ciudadanas en el país, pero finalmente el gobierno colombiano no tomó ninguna decisión. Aunque en algún momento la delegación colombiana intentó impulsar una resolución condenatoria en la OEA contra la injerencia de potencias externas en Venezuela, finalmente el mecanismo del tratado interamericano de asistencia recíproca sólo se ha aplicado en contra del gobierno de Maduro.

La asimetría militar que Rusia le ha dado a Venezuela sobre Colombia no debería ignorarse ante la posible elevación de la conflictividad entre los dos, pero no debería alentar un armamentismo colombiano porque confirmaría las paranoias de las figuras más radicales del gobierno venezolano. Lamentablemente, implicó a Colombia la fallida operación Gedeón, liderada por mercenarios estadounidenses que estuvieron cerca de la delegación de seguridad de Donald Trump y fueron contactados por un asesor político que ha trabajado para el uribismo en Colombia (J.J. Rendón), quien también estaba apoyando al comité de Juan Guaidó.

Con respecto a China, hay menos inquietud en el gobierno colombiano, evidenciando una aproximación tenue hacia dicha potencia y a pesar del rumor a inicios de 2019 sobre el presunto envío de un contingente militar chino a Venezuela, lo que fue desmentido.

Con respecto a Corea del Norte, la posición de Colombia es rechazar sus pruebas nucleares en lo dispuesto por el tratado de no proliferación y apoyar los esfuerzos de negociación para la desnuclearización de la Península coreana, respaldando a Corea del Sur como socio cercano.

Con respecto a Irán, Colombia considera que ha ayudado a Maduro a evadir las sanciones con diversas transacciones económicas, incluyendo oro y combustible. Aunque no lo ha demostrado bien, el gobierno colombiano ha denunciado la conexión entre el partido socialista de Venezuela, Irán, el ELN y Hezbollah. Le inquieta el presunto envío de 60 soldados iraníes que estarían apoyando a la aviación militar venezolana y reparando algunos aviones tipo Hércules, utilizando piezas del mercado negro.

Afortunadamente, las prioridades financieras y de seguridad del Gobierno colombiano han estado lejos de la adquisición de capacidades disuasivas. Sin embargo, la política exterior de cero tolerancia hacia el PSUV 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— han puesto más a la defensiva al gobierno de Maduro para reforzar su discurso de preparación para el combate contra EE.UU. y Colombia.

### **Recomendaciones:**

En este contexto, se recomienda al gobierno nacional:

- a) Desvenezolanizar y desecuritizar la agenda exterior en lo referido al PSUV y a sus aliados internacionales, con excepción de la exposición internacional de pruebas —si las tiene— de los nexos entre carteles colombianos, disidencias de las FARC, ELN y funcionarios de ese gobierno o sus Fuerzas Militares.

- b) Reenfocar al Grupo de Lima para convertirlo en un mediador, no en tribunal, para facilitar acercamientos entre la oposición venezolana y el PSUV.
- c) Evitar la realización de ejercicios militares combinados con EE.UU. cerca de las fronteras de Venezuela.
- d) Priorizar el rubro presupuestal y la cooperación internacional para implementar el acuerdo de paz con las FARC, la reforma a la justicia y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales en vez de planificar adquisiciones de armamento disuasivo.
- e) Restaurar los canales de comunicación y cooperación con el gobierno de Maduro, aunque sea en áreas delimitadas (migración, crimen organizado transnacional, COVID-19).

## 6 Perspectiva de Chile

*Jaime Baeza Freer*

*María Cristina Escudero Illanes*

Para explicar como Chile aborda las amenazas extrarregionales resulta útil el argumento de Putnam (1988) sobre los dos niveles de toma de decisiones —interno e internacional— que guían la política exterior de un país. También es necesario desarrollar cuáles son las percepciones y amenazas extrarregionales para el país. En particular profundizar sobre las amenazas a la seguridad que se generan en el Pacífico Sur y en el territorio Antártico y aquellas amenazas de orden cibernético y el de las armas autónomas. Para Chile, resulta imposible enfrentar estas amenazas unilateralmente y, en consecuencia, para minimizarlas debe participar y potenciar la utilización de mecanismos de cooperación multilateral y alianzas estratégicas con actores claves.

El Estado al enfrentar las amenazas (regionales y extrarregionales) debe considerar a su público interno. Putnam (1988) hace más de tres décadas planteó la existencia de un juego de dos niveles frente a la política exterior. Es decir, esta es el resultado de la política nacional. Esto implica que los gobiernos deben considerar a la ciudadanía organizada. 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, sin embargo, los gobiernos y sus agentes negociadores actúan también en el nivel internacional. 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.

En este doble nivel, el rol de las Fuerzas Armadas debe adaptarse, al igual que la política exterior, a un equilibrio entre lo interno y lo externo. Para eso resulta indispensable saber diferenciar las amenazas. No se trata de que la guerra interestatal esté completamente descartada, pero no puede ser el principal foco de preocupación de seguridad exterior. El costo de no adaptarse implica no poder reaccionar ante las amenazas reales y, por ende, sucumbir a la inseguridad de la comunidad nacional.





Por eso, analizamos su trascendencia para la realidad chilena actual y además cómo los actores políticos reaccionan en el frente interno.

Muchas amenazas extrarregionales no se discuten internamente. 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 problemas geopolíticos, territoriales y también a la estabilidad política de los países. 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, en ese equilibrio que se logra superar el juego de dos niveles que sostiene Putnam (1988).

En cuanto a las amenazas en concreto, una realidad 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 podrían potencialmente operar independientes de toda intervención humana, solamente regidas por el programa computacional 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 (aunque no existe actualmente un 100% de autonomía), donde se discute el contenido ético o la pertinencia de que no exista factor humano.

En lo puramente cibernético, está la existencia de ataques a la capacidad de control de información y el sistema computacional del país. Este ataque también puede o no tener una marca extrarregional. Lo que es cierto es que ocurre con frecuencia y afecta áreas clave 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.

El centro de gravedad para Chile fuera de su región está en el Asia, el Pacífico Sur y de manera determinante se proyecta a la Antártica. Con todo, 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.

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, aunque busca incluir aquellos territorios que comparten una frontera oceánica. 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. Los conflictos entre China e India, y en el Mar del Sur de China son un tema que preocupan por lo que significa para el desarrollo económico chileno.

En este cuadro, a los *stakeholders* chilenos les gustaría ejercer 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. Es decir, se presenta 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.



Otro problema de seguridad que se presenta en la frontera marítima del Asia Pacífico es la piratería, que consiste principalmente en asaltos y secuestros extorsivos de alta violencia por parte de bandas armadas y grupos terroristas. Al igual que en el caso de los conflictos en el mar del Sur de China, 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. Además Chile une a este espacio fuerzas con Nueva Zelanda y particularmente con Australia, incluyendo dos fragatas de ese origen en el inventario naval nacional. Acá tenemos otro *win-set* que 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. Es un tema pendiente a resolver sin que se entienda esto como parte de una carrera armamentista.

De otro lado, Chile tiene una vocación antártica, 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 al continente como un territorio de paz, donde se potencie el avance científico mediante la cooperación y la regulación para la conservación del medio ambiente. El tratado también regula 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. No podemos entender el futuro del país sin la defensa de sus reclamaciones en el continente, y el problema que signifique los cambios que pueda haber en dicho continente. La posibilidad de *fracking*, uso desmedido de los recursos, nuevas o distintas reclamaciones territoriales son un problema real a la seguridad.

## Recomendaciones

- 1) Chile debe priorizar una definición de su tamaño estratégico, analizando la importancia de establecer una red múltiple de alianzas e identidades. En esta, sin restar a su vocación sudamericana, debe poner el acento en la Alianza del Pacífico Sur. Asimismo, Nueva Zelanda y Australia deben transformarse en socios estratégicos y centrales para una mirada común de la cuenca pacífica que nos une.
- 2) La complementación estratégica con el resto de la Alianza del Pacífico y la costa Pacífica sudamericana, para enfrentar juntos las amenazas extrarregionales.
- 3) Sumar voluntades a nivel global para la prohibición absoluta de las armas autónomas y una regulación para la seguridad cibernética, esenciales para la mantención de la infraestructura crítica y la permanencia de los derechos humanos como principios fundantes.

**POLICY PAPER  
LAS AMENAZAS  
EXTRARREGIONALES  
A LA SEGURIDAD**

NOVIEMBRE 2020

[www.idei.pucp.edu.pe](http://www.idei.pucp.edu.pe)

[www.kas.de/es/peru](http://www.kas.de/es/peru)

ISBN: 978-9972-671-75-3

- 4) Poner a la Antártica como centro de las preocupaciones nacionales, siendo la vocación nacional el desarrollo pacífico y sustentable del continente blanco. Se deben defender las reclamaciones antárticas como una asunto vital, pero siempre en el terreno de los foros multilaterales amantes de la paz entre todas las naciones del mundo, incluyendo las naciones hermanas con las que puedan haber diferencias.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buzan, B., Wæver, O., y de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Lynn Reiner: Boulder CO.
- Buzan, B. y Waever O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- 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>
- Giddens, A. (27 de enero de 1999). *Politics after socialism*. Politics after socialism. <https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:cej292tek>
- IMCO. (2019). Las 50 ciudades más violentas del Mundo en 2018. Disponible en <https://imco.org.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2018-via-consejo-ciudadano-la-seguridad-publica-la-justicia-penal-mexico/> Acceso: 5 de marzo de 2020.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.

