



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD

ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

HACIA UNA COMUNIDAD EN SEGURIDAD

JAIME BAEZA / MARÍA CRISTINA ESCUDERO

HENRY CANCELADO

BERTHA GARCÍA

FABIÁN NOVAK

ANTONIO RAMALHO

JOSÉ ROCABADO

**FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD
ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ
HACIA UNA COMUNIDAD EN SEGURIDAD**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Konrad
Adenauer
Stiftung

**FORTALECIMIENTO DE LA
COOPERACIÓN EN SEGURIDAD
ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE,
COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ
HACIA UNA COMUNIDAD EN SEGURIDAD**

Jaime Baeza / María Cristina Escudero
Henry Cancelado
Bertha García
Fabián Novak
Antonio Ramalho
José Rocabado

2015

*Fortalecimiento de la cooperación en seguridad
entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú
Hacia una Comunidad en Seguridad*
Tiraje: 500 ejemplares

1ª ed., diciembre 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-18589

ISBN N° 978-9972-671-35-7

© 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
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
Telf: (51-1) 416-6100
Fax : (51-1) 447-4378

Autores:

Jaime Baeza y María Cristina Escudero, Universidad de Chile
Henry Cancelado, Pontificia Universidad Javeriana
Bertha García, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Fabián Novak, Pontificia Universidad Católica del Perú
Antonio Ramalho, Universidad de Brasilia
José Rocabado, Universidad Mayor de San Andrés

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú
Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

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

Diseño de cubierta: Interactiva Studio

Impreso en: Equis Equis S.A.
RUC: 20117355251
Jr. Inca 130, Lima 34
Enero 2016

Impreso en el Perú – Printed in Peru

ÍNDICE

Presentación.....	9
Amenazas a la seguridad en Bolivia, respuestas bilaterales y retos para la colaboración <i>José F. Rocabado</i>	11
Suramérica en camino de formar una comunidad en seguridad. Perspectivas de cooperación regional en defensa desde la visión brasileña <i>Antonio Jorge Ramalho</i>	31
Seguridad y defensa desde la mirada de una potencia mediana: El caso de Chile <i>Jaime Baeza / María Cristina Escudero</i>	61
Amenazas a la seguridad en Colombia y posibilidades de cooperación vecinal <i>Henry Cancelado</i>	79
La situación de seguridad en el Ecuador. Políticas y estrategias en un nuevo marco de interpretación <i>Bertha García</i>	95
Amenazas a la seguridad en el Perú y posibilidades de cooperación vecinal <i>Fabián Novak</i>	113
Autores	143

Presentación

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), ha constituido la *Red de Política de Seguridad*, que está conformada por académicos y especialistas de universidades del Perú y de sus cinco vecinos. En este sentido, además de la PUCP, participan en la red la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Esta red tiene como propósito difundir y fortalecer el conocimiento en el ámbito de la seguridad en nuestros respectivos países así como realizar planteamientos para colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas en esta materia, para lo cual se prevé la organización de eventos conjuntos, la elaboración de publicaciones, el intercambio de información y publicaciones entre los miembros, entre otras acciones. Asimismo, la red tiene como objetivo final trabajar para la identificación de amenazas comunes y, contribuir a la cooperación y conformación de una comunidad de seguridad entre nuestros países.

En este sentido, a través de esta publicación titulada: *Fortalecimiento de la Cooperación en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una Comunidad en Seguridad*, la red brinda su primera contribución académica, en la que participan un conjunto de distinguidos académicos de los países señalados.

La obra contiene entonces, seis estudios particularmente valiosos, elaborados por José Rocabado (Bolivia), Antonio Ramalho (Brasil), Jaime Baeza y María Cristina Escudero (Chile), Henry Cancelado (Colombia), Bertha García (Ecuador) y Fabián Novak (Perú). En ellos, los autores desarrollan el concepto de seguridad que asume cada uno de sus países, las principales amenazas que enfrentan, las medidas que en general han adoptado para combatir las así como las posibilidades de cooperación que pueden darse con cada uno de sus vecinos en el ámbito de la seguridad.

De esta manera, la Red de Política de Seguridad inicia sus trabajos formulando propuestas académicas concretas que contribuyan a la cooperación y a la posterior conformación de una comunidad de seguridad entre nuestros países, tarea sin duda compleja y difícil por las particularidades existentes en cada país, pero a la vez necesaria e importante, si queremos contar con Estados democráticos seguros y en paz.

Plaza Francia, 25 de noviembre de 2015

Fabián Novak
Director

Amenazas a la seguridad en Bolivia, respuestas bilaterales y retos para la colaboración

José F. Rocabado Sánchez

1. Introducción

Es un lugar recurrente decir que los países de América Latina y el Caribe están afectados por amenazas a su seguridad. Así, varios informes han resaltado que la región entera ha sido afectada por problemas de violencia y el crimen. Como se sabe, el problema de la seguridad¹ es un asunto muy denso, pues se trata de un hecho complejo, que afecta la vida cotidiana de las personas en la región y que repercute sobre su calidad de vida, su propia tranquilidad y sus perspectivas del presente y del futuro.

A su vez, es un problema y un reto para las políticas de seguridad, especialmente porque los resultados alcanzados no han modificado este problema sustancialmente; más bien, se han alcanzado resultados variables. Así, pese a los diversos esfuerzos realizados, la inseguridad sigue afectando en los países de la región, aunque —hay que destacarlo— en magnitudes y especificidades variables.

Ciudadanos y autoridades se enfrentan, entonces, con problemas que no son de fácil ni de inmediata solución. Por el contrario, se requiere de propuestas muy bien estructuradas, con perspectivas de corto, mediano y largo plazo. Además, se necesita iniciativas coordinadas y complementarias. Y, por supuesto, de recursos suficientes como para mantener una acción pública continua y eficaz.

No menos importante, construir seguridad requiere de la cooperación internacional, debido a que muchos delitos tienen un carácter transnacional y, por ende, su persecución requiere tener ese alcance. De hecho, tales delitos son frecuentemente cometidos por la delincuencia organizada transnacional, y en consecuencia requieren de políticas —decisiones y acciones— de cooperación internacional.

¹ Seguimos la definición adoptada en la Declaración de México sobre Seguridad, 2003. Asimismo, tomamos en cuenta los delitos establecidos —amenazas no tradicionales— en el estudio: NOVAK y NAMIHAS, 2014.

No obstante, lograr esas sinergias no es fácil debido a que se trata de órganos públicos —policías, fiscalías, juzgados, cárceles y otros— de los países, que se mueven dentro los ámbitos contorneados por las fronteras. Y eso que se conoce como soberanía, por su parte, delinea los marcos y límites de la actuación y persecución de los actos delictivos. Pero también ocurre que el crimen organizado, sobre todo, es capaz de burlar y rebasar las fronteras, sea por la fuerza, lealtades e intereses comunes e incluso por el poder coercitivo para hacer flaquear la autoridad pública.

En suma, gestionar la seguridad da cuenta de un problema complejo de difícil abordaje, sumado a lo difícil y gris que suele ser el campo del crimen particularmente el crimen organizado transnacional. Y esto, regularmente, burlando las fronteras nacionales. De ahí la importancia de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Teniendo en mente las ideas previas, el presente documento aborda las siguientes cuestiones. En el primer punto, se identifican las principales amenazas para la seguridad en Bolivia. En tanto que en el segundo se examina cómo se ha abordado el problema de la seguridad binacionalmente, viendo los casos de Bolivia con Perú, Brasil y Chile. En el tercer punto se explora una visión mínima de partida así como los obstáculos y retos, con la finalidad de contar con criterios preliminares hacia la construcción de una comunidad de seguridad en Sudamérica. Al final se exponen las conclusiones.

2. Principales amenazas para la seguridad en Bolivia

En esta sección, como señala el título, presentaremos un análisis de las principales amenazas para la seguridad de Bolivia.

2.1. Tráfico ilícito de drogas

Bolivia se encuentra ubicado al centro de Sudamérica, teniendo fronteras con cinco países sudamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. La ubicación geográfica de Bolivia es un factor clave para entender su papel en relación con el problema del tráfico de drogas y fenómenos conexos.

Es importante hacer notar, inicialmente, que en Bolivia existe una larga historia respecto al cultivo y uso tradicional de la hoja de coca, como ocurre en otros países andinos. Y que este uso tradicional es diferente del uso criminoso que se hace para la producción de sus derivados ilícitos, que forma parte del problema del narcotráfico en la región. Esto está claramente establecido en las actuales políticas nacionales, incluyendo el marco legal vigente, como por ejemplo la Ley 1008 de la Coca y Sustancias Controladas.

Ahora bien, la combinación de la elaboración y tráfico de derivados ilícitos — pasta base y clorhidrato de cocaína, principalmente—, así como la ubicación geográfica de Bolivia, colocan al país en un papel central dentro la dinámica del mercado regional de las drogas y el narcotráfico. Es así que Bolivia enfrenta, en materia de tráfico de drogas, dos problemas claves: la producción y tráfico de drogas *desde dentro el país y con dirección a mercados externos*, pero también el tráfico de drogas que *pasa a través del territorio nacional*.

Debe resaltarse que, pese a los esfuerzos de racionalización del cultivo de hoja de coca, así como la incautación de pasta base y clorhidrato de cocaína, una cantidad significativa de estas drogas llegan a los traficantes y distribuidores (ver cuadro 1). La mayor parte de la droga producida es exportada. Los grupos de narcotraficantes han encontrado una extensa y cambiante variedad de formas de camuflar las drogas y lograr exportarlas, tanto a los países vecinos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay) como a otros más allá de las fronteras bolivianas.

Cuadro N° 1
Cultivo y erradicación de coca e incautaciones de cocaína base y clorhidrato de cocaína, Bolivia, 2006-2014

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cultivo de coca, has.	27.500	28.900	30.500	30.900	31.000	27.200	25.300	23.000	20.400
Racionalización hoja coca, has.	5.070	6.269	5.483	6.341	8.200	10.509	11.044	11.407	11.143
Incautaciones de cocaína base, t.m.	12.8	15.0	21.6	21.9	25.7	28.3	32.1	20.4	18.2
Incautaciones clorhidrato cocaína, t.m.	1.3	2.9	7.2	4.9	3.3	5.6	4.1	1.5	4.0

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia y UNODC, 2015: 7, 44, 53.

Las rutas del tráfico de drogas en Bolivia han sido cambiantes en el tiempo, principalmente en respuesta a la presión de las políticas y acciones de interdicción, como también variaciones en la demanda. Con una demanda externa importante, el narcotráfico busca mantener el negocio ilícito evadiendo la acción policial de control. Si bien la cocaína producida en Bolivia sale por los cinco países con los que tiene fronteras, la mayor parte se exporta por Brasil (país con el que Bolivia tiene la frontera más extensa), y luego por Argentina, Chile y Paraguay. No existen datos que cuantifiquen con precisión estos flujos de exportaciones ilegales. En cualquier caso, la mayor parte de la cocaína elaborada en Bolivia es exportada.

El narcotráfico recurre a diversos medios de transporte para llevar las drogas a su destino; virtualmente cualquier medio de transporte es potencialmente utilizable, y esto se ha encontrado en las diversas interceptaciones realizadas. Al parecer, es el nivel de riesgo de descubrimiento de la droga, el que determina el medio utilizado. De ahí que el transporte terrestre pudiera haber sido el más utilizado en Bolivia. En los últimos años también se ha hecho muy frecuente el tráfico aéreo de drogas procedentes del sur del Perú hacia Bolivia, para su posterior reexportación.

Las técnicas usadas para camuflar las exportaciones de cocaína han sido diversas y cambiantes. En rigor, cualquier bien exportable puede servir para traficar drogas; por ejemplo, se ha encontrado cocaína oculta en troncos de madera o en artesanías para la exportación a los mercados europeos. Del mismo modo, los traficantes de drogas utilizan las vías por donde el riesgo resulte menor; y entonces cualquier medio de transporte les puede servir. Inclusive se han encontrado casos de traficantes “tragones”, que son las personas que virtualmente tragan cápsulas de cocaína y las llevan en sus estómagos hasta los diversos destinos.

En Bolivia no se ha llegado a establecer —afortunadamente— los niveles de violencia criminal, como ocurre —desafortunadamente— en algunos países de América Latina y el Caribe, como por ejemplo en Brasil y México. Sin embargo, está claro que se requiere continuar fortaleciendo las políticas antidrogas concurrentes, así como fortaleciendo el capital social del país. En ese marco, algunos estudios advierten que Bolivia podría estar en riesgo de que organizaciones criminales de tráfico de cocaína pudieran establecerse en su territorio (McDermott, 2014), y esto podría derivar en riesgos y amenazas para la población e instituciones, particularmente, los riesgos de violencia.

Es importante resaltar que las *políticas, planes, programas y estrategias de seguridad ciudadana* desarrolladas en los diversos departamentos y municipios del país, incluyendo la que se desarrolla desde el nivel nacional, están articulados con las iniciativas de seguridad contra el delito y crimen organizado. De este modo, las iniciativas de seguridad ciudadana buscan reforzar y multiplicar su efecto en la lucha contra la delincuencia y otras formas de violencia. La seguridad ciudadana es, en sí, la política pública de prevención y represión de la delincuencia en sus diversas formas.

En Bolivia se ha desarrollado un importante cuerpo de normas legales y administrativas para prevenir y reprimir el delito de tráfico de drogas y otras actividades ilícitas asociadas, y ha estado activo el propósito de actualizar la legislación vigente. Entre ellas se puede mencionar la Ley 1008 – Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, de 19 de julio de 1988, que establece un

régimen amplio sobre la hoja de coca incluyendo el establecimiento de zonas de producción de coca tradicional —excedentaria en transición e ilícita—, la regulación de la producción, circulación y comercialización de hoja de coca, como también sobre el desarrollo alternativo y sustitución de los cultivos de coca. También incluye normas sobre las sustancias controladas, un régimen de delitos y penas, y adicionalmente, sobre las sentencias y penas. Finalmente, crea el Consejo Nacional contra el Uso Indevido y Trafico Ilícito de Drogas (CONALTID).²

2.2. Lavado de activos

Como se sabe, el lavado de activos es la acción que permite a individuos y/o organizaciones, que han obtenido una ganancia mediante actos ilícitos — tráfico de drogas y trata de personas, por ejemplo— “limpiar” o “blanquear” el origen ilícito de esas ganancias. Por ende, es una actividad que se desarrolla luego de que un delito ha sido cometido. A su vez, la investigación del lavado de dinero refuerza los esfuerzos realizados por las autoridades para perseguir el delito y, con ello, no solo poder encontrar a los delincuentes sino también las ganancias ilícitas.

Por su naturaleza, la información pública sobre el lavado de dinero es restringida. En consecuencia, se asume que el uso adecuado de las investigaciones financieras es una herramienta clave para desbaratar las operaciones de la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico y otros delitos conexos.

Según informó el Director de la Unidad de Investigaciones Financieras de Bolivia, entre 2008 y 2014 esta oficina investigó el 53% de 780 casos de legitimación de ganancias ilícitas, los cuales “se encubren principalmente en la economía informal, entidades financieras, venta de bienes inmuebles y vehículos”. Además, se hace notar que “son muchos los delitos que se ocultan tras el lavado de dinero, pero los que más se relacionan son el de narcotráfico y corrupción” (Diario Siete, 2014).

En los últimos años en Bolivia se ha desarrollado un importante *corpus* normativo contra el lavado de dinero. Así, la Ley 4 - Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, de 31 de marzo de 2010, tiene por finalidad “la prevención, acabar con la impunidad en hechos de corrupción y la efectiva lucha contra la corrupción, recuperación y protección del patrimonio del Estado”.

² Medios de prensa bolivianos han informado que la mencionada Ley 1008 sería sustituida por dos leyes que ya habrían sido formuladas.

A su vez, la Ley 170 - Incorporación al Código Penal de las figuras penales de Financiamiento del Terrorismo y Separatismo, de 9 de septiembre de 2011, introduce esos delitos en la legislación penal. Adicionalmente, la Ley 262 - Régimen de congelamiento de fondos y otros activos de personas vinculadas con acciones de terrorismo y financiamiento del terrorismo, aprobada el 30 de julio de 2012, crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y el Financiamiento del Terrorismo, así como establece y regula el congelamiento preventivo de fondos y otros activos de personas naturales o jurídicas vinculadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo.

El Consejo de Lucha contra Lavado de Activos, órgano en el que intervienen varios ministerios, propone y evalúa las políticas en este campo. El Ministerio de Economía es la institución que define las políticas y ejerce tuición sobre la Unidad de Investigaciones Financieras. Y esta unidad, como se ha mencionado, previene y controla el lavado de activos en los sujetos obligados (bancos y otras entidades que manejan operaciones financieras). Otras instituciones que participan en este mecanismo son la Policía, el Ministerio Público y el Órgano Judicial que investigan y enjuician delitos.

2.3. Tráfico ilícito de armas, municiones y productos explosivos

En Bolivia han existido mercados ilegales de armas de fuego y otros elementos, que han facilitado el accionar de grupos ilegales. Estos mercados han sido alimentados de diversas fuentes externas, pero también internas. La inseguridad que percibe la población boliviana tiene, además, estrecha relación no solo con el delito que se podría cometer sino también con el temor por la presencia de armas de fuego o corto punzantes.

El flujo transnacional de drogas ha estado acompañado, principalmente, por armas de fuego y capitales. Al respecto, el Ministro de Gobierno boliviano ha señalado, que “donde hay tránsito de droga, generalmente hay también armas, y también hay tráfico de capitales” (Zulma, 2015). Asimismo, se ha hecho notar que “en la lucha antidrogas, el Gobierno secuestró armas de origen israelí, ruso, francés y norteamericano, entre otros. Pero dos de los países de tráfico hacia Bolivia serían Colombia y Brasil” (Zulma, 2015).

La aprobación de la Ley 400 - Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, de 18 de septiembre de 2013, ha permitido que Bolivia disponga de un marco para normar, regular y controlar las diversas actividades referidas a las armas de fuego incluyendo municiones, explosivos y otros materiales. Asimismo, esta medida coadyuvaría a que las acciones de lucha contra el narcotráfico cuenten con mejores bases legales para su actuación. Pues, como se sabe, la venta de drogas ha facilitado la

provisión de armamento para las organizaciones del narcotráfico incluyendo otros delitos conexos (Szabo, Garzón y Muggah, 2013).

La mencionada ley, a través del artículo 10, crea el Comité Nacional contra el Tráfico de Armas de Fuego Ilícitas (CONCTAFI), que está integrado por los ministros de Defensa y Gobierno y el Fiscal General del Estado. El Comité es presidido por el Ministro de Defensa.

2.4. Trata y tráfico ilícito de personas

La trata y el tráfico de personas, al igual que el tráfico de drogas, están manejadas por organizaciones criminales que buscan lucro, virtualmente esclavizando de diversas formas a las víctimas que son tratadas por estos. Es así que mujeres y hombres e incluso niños víctimas son sometidos a situaciones de trata con propósitos sexuales y de trabajo forzado, principalmente, tanto dentro de Bolivia como en países vecinos o más allá inclusive.

Desde el trabajo doméstico, en talleres de costura, en actividades agrícolas y ganaderas, en la producción de ladrillos y otras, hasta el trabajo sexual, las víctimas de trata sufren la explotación y el abuso de sus tratantes. Esta situación de explotación afecta, indistintamente, a niñas, niños y adolescentes, así como a personas adultas. Inclusive personas de comunidades indígenas han sido sometidas a condiciones de trata, particularmente trabajo agrícola.

Las víctimas son captadas por las organizaciones criminales de diversas maneras, desde formas engañosas de reclutamiento —por ejemplo, ofertas salariales elevadas, buenas condiciones laborales, ofrecimiento de viaje con trabajo asegurado en el exterior, etc.— hasta amenazas de violencia contra sus familias. Inclusive se ha informado que pequeñas manufactureras de ropa en Buenos Aires y Sao Pablo reclutan a jóvenes bolivianas/os para realizar jornadas laborales de más de 12 horas.

Un problema muy serio en esta esfera es que la mayoría de las víctimas de trata no denuncian a sus tratantes. Sea por razones de desconocimiento de sus derechos, de desinformación e incluso amenazas de sus tratantes, las víctimas continúan sometidas a esa condición y resulta muy difícil rescatarlas.

De la misma manera que el tráfico de drogas, la trata y tráfico de personas busca lucrar con la explotación sistemática de sus víctimas. Como se ve en el cuadro respectivo, los casos denunciados han crecido aceleradamente (ver cuadro adjunto).

Cuadro N° 2
Delitos de trata y tráfico de personas, Bolivia, 2005-2013

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	31	45	138	276	317	299	243	456	496

Fuente: Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana, 2014: 30.

La Ley 263 - Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas, aprobada el 31 de julio de 2012, establece el marco institucional y las políticas de lucha contra la trata de personas. La misma señala las medidas de prevención de delitos de trata y tráfico de personas, y delitos conexos. Implementa y consolida políticas públicas de protección, atención y reintegración integral, para las víctimas de los delitos de trata y tráfico de personas, y delitos conexos. Fortalece la respuesta del sistema judicial penal y promueve y facilita la cooperación nacional e internacional para alcanzar el objetivo establecido en esta ley. Además, esta ley crea el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas, compuesto por nueve ministerios, —presidido por el Ministerio de Justicia— y que tiene como finalidad aprobar las políticas en el sector.

2.5. Contrabando

El contrabando forma la columna vertebral de la economía informal boliviana, y tiene varias aristas, resaltemos las más importantes. La primera es que no solo hay contrabando de importaciones, sino también de exportaciones, y esto afecta de diversas maneras en el sistema socioeconómico. Y la segunda es que la capacidad de control y fiscalización instalada ha resultado insuficiente para frenar decididamente el contrabando.

En Bolivia se puede encontrar mercancías importadas de países lejanos como China o India, como también de los países vecinos —Argentina, Brasil y Chile—, y de otros con un importante peso comercial en la región, como Estados Unidos. Los bienes que llegan al mercado gracias al contrabando forman parte de la realidad cotidiana de la economía boliviana. Algo semejante se podría decir de sus pares al otro lado de las fronteras. Por ejemplo, gas y combustibles son llevados mediante el contrabando al Perú.

El contrabando ha tendido puentes que interconectan zonas fronterizas de Bolivia con sus países vecinos. Este desarrollo transfronterizo ha formado escenarios donde hay intereses compartidos de las poblaciones de ambos lados de las fronteras. Se han creado así dinámicas económicas, sociales y culturales que forman tejidos de intereses entrelazados.

Un estudio realizado por la Cámara Nacional de Comercio que tomó como base los datos del Instituto Nacional de Estadística y del Banco Central de Bolivia concluyó que en el periodo 2002-2012, el país dejó de percibir US\$.2.163

millones en impuestos por el ingreso ilegal de mercadería valuada en US\$.11.244 millones (La Razón, 2012). El contrabando, hay que remarcarlo, provoca una competencia desleal a la economía formal y le resta ingresos fiscales al Estado.

La Ley 100 - Desarrollo y Seguridad Fronteriza, aprobada el 4 de abril de 2011, tiene por finalidad proteger el territorio nacional en zonas de frontera, evitar el saqueo de los recursos naturales, promover el desarrollo de las actividades económicas lícitas e implementar medidas y acciones dirigidas a lograr la seguridad alimentaria y energética y de lucha contra el tráfico ilegal de mercancías en el Estado Plurinacional de Bolivia. Esta ley crea el Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad, conformado por los ministerios de la Presidencia, Defensa, Gobierno, Planificación del Desarrollo, y Economía y Finanzas Públicas. Además, establece la Agencia para el Desarrollo de las Macro-Regiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), que es la instancia responsable de articular la ejecución de las decisiones del Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad.

3. Esquemas binacionales frente a los problemas de seguridad

Las relaciones entre países vecinos en el escenario internacional pueden estar marcadas por la cooperación o el conflicto, o ambas a la vez. En ello influyen una pluralidad de razones y circunstancias. Cada relación vecinal tiene sus propias características.

El asunto de la seguridad en las relaciones vecinales, en un contexto donde tienen presencia flujos transnacionales informales y/o ilegales, suele verse afectada por dinámicas que pueden escapar o escapan al control de los Estados. El ejemplo más interesante que refleja lo dicho es el caso del tráfico ilícito de drogas. Este razonamiento resulta válido para los temas de flujos transnacionales ilegales o informales que estamos abordando.

La cooperación entre los gobiernos es, sin duda, la mejor estrategia para hacer frente a problemas transnacionales compartidos. Pero la cooperación requiere que ambas partes estén dispuestas a cooperar entre sí; encontrar ese punto es el gran desafío.

3.1. Perú y Bolivia

Las relaciones entre ambos países tuvieron sus altibajos en los últimos años, hubo cooperación y conflicto a la vez, con una tendencia hacia el calentamiento de la relación. Sin embargo, en el último año se ha observado un cambio sustantivo, que apunta hacia una vinculación altamente amigable, cooperativa y constructiva.

El hecho más significativo que muestra este nuevo contexto —al más alto nivel— está dado por el Encuentro Presidencial entre los Jefes de Estado Ollanta Humala y Evo Morales, que presidieron conjuntamente la Primera Reunión del Gabinete Binacional de Ministros del Perú y Bolivia; dichos eventos se realizaron en la Isla Esteves el 21 de junio de 2015 (Declaración de Isla Esteves, 2015).

En ese marco, ambos presidentes decidieron realizar reuniones periódicas de los gabinetes binacionales, las que fueron conceptualizadas como “la más alta instancia de diálogo político bilateral y el foro idóneo para reforzar el entendimiento, la coordinación, la cooperación y la complementariedad entre ambos países; así como para la ejecución de los principales lineamientos de la agenda bilateral” (Declaración de Isla Esteves, 2015: punto 4).

La decisión que apunta —con gran claridad— la necesidad de prestar la mayor a prioridad a los problemas de seguridad, señala lo siguiente:

Reiteraron su firme voluntad de enfrentar decididamente el narcotráfico, el lavado de activos, la corrupción, el contrabando, la trata de personas y la minería ilegal, a cuyo efecto dispusieron se otorgue la máxima prioridad al cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción adjunto, como punto de partida de una Estrategia Binacional Integral (Declaración de Isla Esteves, 2015: punto 11).

Manteniendo la prioridad asignada al tema de medidas para la seguridad, los presidentes instruyeron, asimismo, “la suscripción de un Acuerdo para fortalecer la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos”, así como “fortalecer medidas para enfrentar el tráfico ilícito de drogas por vía terrestre, fluvial y lacustre”, y “establecer un sistema de control de tráfico aéreo de la zona de frontera común” (Declaración de Isla Esteves, 2015: punto 14).

En suma, los conceptos anteriores muestran que ambos gobiernos han decidido establecer un frente común para responder firmemente a las diversas amenazas que afectan la seguridad a ambos lados de las fronteras de Bolivia y Perú. Este nuevo contexto ha abierto un escenario de oportunidad para abordar la pluralidad de temas que componen la agenda bilateral entre ambos países. Puede considerarse como el inicio de un nuevo contexto para las relaciones entre ambas naciones.

3.2. Brasil y Bolivia

Los vínculos bilaterales entre Brasil y Bolivia han sido históricamente estables; los principales proyectos de exportación de gas boliviano, han sido con este país (y también con Argentina). Hoy en día, la venta de gas al Brasil,

que es una de las principales fuentes de ingresos para el Gobierno boliviano, es el tema fundamental de la relación bilateral.

Si bien estas relaciones han sido estables, hay que hacer notar que el incidente producido con el abrupto ingreso del senador de la oposición, Roger Pinto, a la Embajada de Brasil, el 28 de mayo de 2012, y su posterior concesión de asilo, el 8 de junio de 2012, repercutió en la relación bilateral. Esta situación se repitió con su salida de Bolivia el 23 de agosto de 2013 en un vehículo oficial de la Embajada brasilera, con dirección a Brasil, contando con la ayuda de su Encargado de Negocios y escoltado por militares brasileños. Pese a ello, la relación bilateral continuó, buscando normalizar los vínculos.

Los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad que afectan a importantes ciudades del Brasil, están conectados con las redes y organizaciones de traficantes y distribuidores de drogas, entre ellas la cocaína. Estos mercados ilegales controlados por el crimen organizado son abastecidos con drogas que proceden de países vecinos del Brasil como Perú, Colombia y Bolivia. De ahí que el tema del narcotráfico y los delitos conexos sean un asunto de alta prioridad en el contexto de las relaciones entre Bolivia y Brasil.

La frontera que vincula Bolivia con Brasil es de 3.423,2 km, siendo un área extensa por donde los grupos del crimen organizado intentan lograr sus cometidos. En marzo de 2011, los gobiernos de Bolivia y Brasil convinieron el establecimiento de cuatro Comités de Integración Fronteriza con el fin de reforzar la cooperación bilateral en las fronteras comunes. El trabajo a nivel sub-nacional ha permitido abordar varios temas de fronteras, entre ellos el control de drogas.

Ha sido en el marco de la Comisión Mixta sobre Drogas y Temas Conexos donde ambos países han coordinado y evaluado, desde hace varios años, las diversas iniciativas seguidas para hacer frente —sea trabajando individualmente o coordinando bilateralmente— al narcotráfico y el conjunto de temas conexos. Así, los gobiernos de ambos países han ejecutado diversos proyectos de control del tráfico de drogas y delitos conexos, incluyendo precursores químicos y armas.

Además, el Gobierno brasilero ha realizado operativos de vigilancia y control de fronteras con diversos programas, como por ejemplo las operaciones Agata y Centinela, que incluye la participación de militares brasileños (Marquez Gimenez, 2015). Adicionalmente, Brasil, Bolivia y Estados Unidos de América firmaron un acuerdo para el monitoreo de cultivos de coca. Por su parte, el Gobierno boliviano ha desarrollado diversas iniciativas en el marco de sus políticas de desarrollo alternativo y reducción de cultivos ilícitos, interdicción

al narcotráfico incluyendo control de precursores y otros insumos, así como prevención del consumo de drogas, y prevención del lavado de dinero.

Resaltando la relevancia de esas iniciativas, pero también el “efecto desplazamiento”, el ex embajador de Brasil en Bolivia, Marcel Biato, escribió: “a medida que va cayendo la violencia en las dos mayores vitrinas del país, Río de Janeiro y São Paulo, aumentan los mismos índices en otras urbes del país. La lección es clara. La lucha contra el crimen organizado es un reto permanente” (Biato, 2012: 119).

3.3. Chile y Bolivia

En julio de 2006 los gobiernos de Bolivia y Chile acordaron llevar adelante un programa de trabajo llamado “agenda de los 13 puntos”, como una forma de facilitar las vinculaciones bilaterales, siendo que las relaciones diplomáticas estaban —y siguen— rotas. De ellos, los temas de integración fronteriza, seguridad y defensa, y control antidrogas tenían relación con el campo de la seguridad.

Este programa de trabajo duró hasta 2010, cuando se frenó debido a discrepancias acerca del tema marítimo, pues Chile decidió interrumpir la profundización del trabajo sobre este importante tema para Bolivia, que refiere a su condición marítima. Poco después, el Gobierno boliviano anunció que presentaría una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia.³ Los vínculos bilaterales continuaron con altibajos, bajo la sombra del problema marítimo.

En ese marco de paralización de la agenda de los 13 puntos, Chile puso en práctica el Plan de la Frontera Norte (PFN), una estrategia de seguridad para la frontera norte de Chile. Se ha dicho de este plan, aplicado a partir de 2011, lo siguiente:

El PFN tiene como principal objetivo evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados. [...] A través del PFN se busca evitar el ingreso de drogas ilícitas al territorio chileno, mediante una mayor coordinación interinstitucional, el uso de tecnología y la cooperación con los países vecinos. [...] Claramente, la perspectiva del plan se basa en una consideración de la seguridad a partir de las amenazas irregulares o nuevas, donde se busca evitar el paso de determinados bienes y personas a través de las fronteras (García, 2015: 141).

³ La demanda fue presentada en abril de 2013.

Ambos gobiernos han mantenido un nivel pragmático de trabajo que coadyuve a gestionar los asuntos bilaterales, aunque no faltaron los conflictos. Siendo así, un tema clave ha sido el de la cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores. Otro igualmente importante ha sido el de los controles integrados de frontera, que incluyen una diversidad de subtemas, como controles migratorios, fitosanitarios y aduanas, y especialmente del contrabando. A este respecto, se ha dicho que “la lucha contra el contrabando ha sido un campo que ha requerido vastas iniciativas, al tratarse de un problema que tiene sus inter-relaciones” (Condori, 2013).

Es evidente que la relación ente los gobiernos de Bolivia y Chile, desde 2011, ha estado fuertemente influida por la demanda marítima planteada por Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya. Actualmente, dicha Corte espera la respuesta de Chile a dicha demanda. Y Bolivia, a su turno, espera también el fallo que vaya a dar la Corte.

Para terminar se debe señalar que vemos que entre Bolivia y Chile hay una amplia agenda de trabajo, aunque con ciertas prioridades diferenciadas. Las circunstancias actuales han limitado un mayor avance en el manejo de los asuntos bilaterales. Entretanto, el tema de la seguridad para ambos países no ha logrado una mejor situación, prueba de ello es que el flujo de drogas, contrabando y otros ilícitos cruzan las fronteras de ambos países. Eso significa que las políticas actuales necesitan ser mejoradas y esto pasa también por entendimientos y eventuales acuerdos entre los gobiernos de ambos países.

4. Criterios preliminares para la construcción de una *comunidad de seguridad* en Sudamérica

4.1. La visión de partida

Es cada vez más evidente que Sudamérica requiere mejorar o dotarse de un conjunto de factores esenciales, que le permitan construir/fortalecer un planteamiento y estrategia relativamente uniforme de seguridad.

Tener una *comprensión y visión común del problema de la seguridad en Sudamérica* es el primer paso necesario. Y saber que *estamos de acuerdo en lo que nos afecta a todos* es, asimismo, el segundo paso fundamental, en el contexto de un esfuerzo compartido entre países vecinos.

Igualmente importante es *construir una agenda común* (clave), que permita lograr pensar y actuar conjuntamente, así como alcanzar —idealmente— un nivel de seguridad común.

Como se sabe, *hay un problema común, hay efectos comunes y hay soluciones que podría trabajarse de manera coordinada*. La estrategia prevista debería comprender, al menos, lo siguiente:

- Identificar claramente las amenazas.
- Disponer de herramientas para su abordaje: información, inteligencia, etc.
- Coordinar eficazmente.
- Contar con el debido respaldo político.

De la misma manera, es necesario *identificar los instrumentos fundamentales*:

- Políticas de seguridad comunes.
- Mecanismos de coordinación institucional.
- Sistema(s) de información armonizados y compartidos.
- Investigación e inteligencia compartida.
- Mecanismos de evaluación de procesos y resultados.

Trabajar en la *re-construcción y fortalecimiento de la confianza mutua es indispensable*, es una condición *sine qua non* para avanzar en las iniciativas de seguridad compartidas. La confianza mutua es la base para desarrollar actividades claves como el intercambio de información, información de inteligencia, y cooperación en las experiencias sobre los asuntos de seguridad. Se suma a esto el *aprovechar las mejores experiencias*.

El propósito de la comunidad de seguridad sería *lograr la gobernabilidad de las políticas de seguridad*. Y el horizonte esperado sería llegar a un umbral que se podría denominar en los siguientes términos: “Hacia la gobernanza de las políticas de seguridad común en Sudamérica”.

4.2. Obstáculos a superar, aproximación mínima

Podemos mencionar, inicialmente, dos obstáculos claves a superar.

Problemas de acuerdo y conceptualización.

Cuando hablamos de políticas de seguridad en la región, nos encontramos con una *heterogeneidad de políticas de seguridad*. Esto señalaría que tal vez no se habría comprendido cabalmente el *carácter heterogéneo e inter-méstico de estos problemas*. Está claro que se requiere aceptar que “tus amenazas son las mías”, y que hay una interdependencia en los resultados obtenidos. Pero *¿cómo hacemos para tener una mirada compartida, coherente y complementaria?*

Contrariamente, la extensa red de la delincuencia organizada transnacional instalada en la región ha mostrado estar cada vez mejor preparada para seguir

haciendo crecer la diversidad de mercados ilícitos, e incrementando sus beneficios. Y de ser cada vez más poderosa pudiendo inclusive desestabilizar a gobiernos democráticos.

Problemas operativos.

Se sabe que contar con información adecuada es la clave para lograr afectar el crimen organizado. Sin embargo, a pesar de que existen diversos canales de *intercambio de información* entre los gobiernos, esta es todavía limitada. ¿Será un problema de celos institucionales/corporativos?, ¿de seguridad nacional, que impide mayores niveles de intercambio de información?

En cualquier caso, es evidente que se requiere de información confiable para mejorar las acciones de lucha contra el crimen organizado. Por ende, compartir información de inteligencia estratégica es una necesidad impostergable.

Necesidad de un consenso sobre cómo abordar el problema de la seguridad.

Entre países sudamericanos no se ha logrado todavía una sólida coincidencia en términos de cómo abordar los problemas de seguridad. Si bien ya se han desarrollado diversas iniciativas, por ejemplo, desde el MERCOSUR, CAN y UNASUR, está claro que todavía restan mayores esfuerzos.

Tampoco se ha respondido plenamente a preguntas claves: ¿cómo construir políticas comunes en seguridad? y ¿cuáles son los elementos que pueden asegurar mayor eficacia y éxito? Dar respuesta a estas preguntas podría ser la acción esencial que conduzca a cómo responder eficientemente frente al crimen organizado.

5. Conclusiones

El tráfico de drogas, el lavado de activos, la trata y tráfico ilícito de personas, el tráfico ilícito de armas, municiones y productos explosivos y el contrabando, entre otros, son serias amenazas que han alcanzado grandes dimensiones imprevistas. Por tanto, los costos y riesgos para la población e instituciones se han elevado. Van a exigir mejores y mayores respuestas de los Estados y las sociedades.

Las respuestas binacionales frente a estas amenazas han sido importantes. Los gobiernos han hecho destacables esfuerzos por frenar al crimen organizado, en los diversos delitos en los que involucra. No obstante, diferencias políticas y de otros tipos han limitado, en algunos casos, la actuación de las instituciones de los países. La delincuencia organizada transnacional ha continuado avanzando entretanto. Por otro lado, la modalidad de trabajo en gabinetes binacionales liderados por los Presidentes ha demostrado ser

ampliamente eficiente. Y quizás sea una modalidad pragmática y eficaz para formular políticas públicas de seguridad.

Es imprescindible avanzar hacia la construcción de una comunidad de seguridad en Sudamérica. Para ello se requiere tener una comprensión y visión común del problema de la seguridad en Sudamérica. También se necesita construir una agenda común (clave), que permita el logro de pensar y actuar conjuntamente, con la perspectiva de alcanzar, idealmente, un nivel de seguridad común. Asimismo, se requiere identificar los instrumentos fundamentales. Esta dinámica debe estar acompañada por un proceso de reconstrucción y fortalecimiento de la confianza mutua.

El propósito de la comunidad de seguridad sería lograr la gobernabilidad de las políticas de seguridad. Y el horizonte esperado sería llegar a un umbral que se podría denominar “Hacia la gobernanza de las políticas de seguridad común en Sudamérica”.

Hay obstáculos y retos que se deberían manejar:

Obstáculo 1. Problemas de acuerdo y conceptualización: Nos encontramos con una *heterogeneidad de políticas de seguridad*. Pero ¿cómo hacemos para tener una mirada compartida, coherente y complementaria?

Obstáculo 2. Problemas operativos: Contar con información adecuada es una clave para lograr afectar el crimen organizado. Se requiere mayor intercambio de información, que sea información confiable. Además se debe compartir información de inteligencia estratégica.

Necesidad de un consenso sobre cómo abordar el problema de la seguridad.

Para lograr lo anterior se debe, al menos, responder a las siguientes preguntas: ¿cómo construir políticas comunes en seguridad?, ¿cuáles son los elementos que pueden asegurar mayor eficacia y éxito?

BIBLIOGRAFÍA

BIATO, Marcel

2012 “Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado”. *Revista CIDOB*, números 97-98, Barcelona.

CHIPANA, Willy

2012 “En 11 años ingresó contrabando al país por valor de US\$.11.244,5 MM”. *La Razón*, La Paz, 25 agosto. Disponible en: <http://www.larazon.com/index.php?_url=/economia/ingreso-contrabando-pais-valor-MM_0_1894610522.html>.

CONDORI, Rolando

2013 “Los circuitos del contrabando en la frontera occidental de Bolivia”. *Revista de Estudios Fronterizos: Bolivia*, volumen 3, número 3, La Paz.

DAMMERT, Lucía

2007 *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO.

DIARIO PÁGINA SIETE

2014 La UIF investigó el 53% de casos de lavado de dinero en 8 años. La Paz, 30 octubre. Disponible en: <<http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/10/30/investigacion-casos-lavado-dinero-anos-36751.html>>.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA y UNODC

2015 *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. La Paz: UNODC.

GARCÍA, Viviana

2015 “Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte”. *Estudios Internacionales 1810*, volumen 47, número 181, Santiago de Chile.

MARQUES GIMENEZ, Heloisa.

2015 *Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: Uma Análise sobre a Fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)*. Brasil: Tesis doctoral del Post grado en Relaciones

Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UNB).

MCDERMOTT, Jeremy

2014 "El desafío de Evo: Bolivia el epicentro de la droga". *In Sight Crime. Crimen organizado en las Américas*. Disponible en: <<http://es.insightcrime.org/investigaciones/el-desafio-de-evo-bolivia-el-epicentro-de-la-droga>>.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2010 *Bases para la discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz.

MINISTERIO DE GOBIERNO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2013 *Perspectivas de la seguridad ciudadana en América Latina y Bolivia. Intercambio de Buenas Prácticas*. La Paz.

2014 *Estado de situación de la seguridad ciudadana en Bolivia*. La Paz.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2014 *La Revolución Democrática y Cultural y su Política Exterior. Memoria Institucional 2006-2013*. La Paz.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS

2014 *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica de Lima y Fundación Konrad Adenauer.

OBSERVATORIO BOLIVIANO DE SEGURIDAD CIUDADANA

2014 *Dossier Estadístico 2005-2013*. La Paz.

ROCABADO SÁNCHEZ, José

2012 "La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿Hay espacio para las Fuerzas Armadas?" *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Militarización de la seguridad ciudadana*, número 12, diciembre, Quito.

SZABO, Ilona, Juan Carlos GARZÓN y Robert MUGGAH

2013 *Violencia, drogas y armas*. Documento preparado para el Foro Regional: "Seguridad Ciudadana, Política de Drogas y Control de Armas", organizado por el Sistema Tecnológico de

Monterrey y la Comisión Global sobre la Política de Drogas. Ciudad de México. Disponible en: <http://globalcommissionon drugs.org/wpcontent/themes/gcdp_v1/pdf/otro_futuro.pdf>.

ZULMA, Camacho.

2015 “Contrabando, narcotráfico y crimen suben el tráfico de armas en Bolivia”, en: OPINIÓN.COM.BO, de 6 septiembre. Disponible en: <<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2015/0906/noticias.php?id=170064>>.

DOCUMENTO

Declaración de Isla Esteves. Encuentro Presidencial y Primera Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Perú – Bolivia, 2015

Sudamérica en camino de formar una comunidad en seguridad. Perspectivas de cooperación regional en defensa desde la visión brasileña*

Antonio Jorge Ramalho

*"We are made wise not by the recollection of our past,
but by the responsibility for our future".
George Bernard Shaw*

1. Presentación

Este capítulo discute la aplicabilidad del concepto de comunidad en seguridad en Sudamérica, teniendo como parámetros el marco conceptual y la experiencia europea. Al presentar los desafíos regionales en términos de seguridad internacional desde el ángulo brasileño, subraya la percepción de la ausencia de amenazas tradicionales en el presente, al tiempo en que apunta a la necesidad de profundizar la cooperación regional en el campo de la defensa para disuadirlas en el futuro.

En ese contexto, se reconoce que el acumulado histórico de la región en términos estratégicos es positivo y se concluye con la constatación de dos necesidades básicas e inmediatas: en el campo conceptual, cabe precisar los conceptos empleados por los Estados suramericanos en la definición de sus políticas de seguridad ciudadana y de defensa; en el campo político, la región necesita perfeccionar sus instrumentos de cooperación interestatal tanto cuanto sus instituciones.

El texto se divide en pequeñas secciones que discuten aspectos específicos del argumento al tiempo en que apuntan insuficiencias en la literatura pertinente y proponen cuestiones para el debate sobre los desafíos de construir una comunidad en seguridad en Sudamérica.

* Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor y no representan posiciones oficiales del Gobierno de Brasil o del Consejo Suramericano de Defensa de la UNASUR.

2. Parámetros de comparación: la experiencia europea y aspectos conceptuales

A fines de 1933, Europa estaba traumatizada. La primera guerra mundial no logrará poner fin a los conflictos interestatales y las nuevas tecnologías bélicas testadas con eficacia en la Guerra Civil española anunciaban un futuro dramático. El ascenso nazi-fascista, denunciado por pocos estadistas, se nutría de insatisfacciones populares y de antiguas disputas, que tarde o temprano llevarían a la segunda guerra mundial. Eran tiempos de inconformidad social, de profunda aprehensión respecto al futuro y de indefinición respecto a las intenciones de las grandes potencias mundiales con relación a sus valores e intereses nacionales.

Eran tiempos difíciles, como los nuestros poco más de ochenta años después. En aquel entonces, bajo la inspiración del estadista argentino Carlos Saavedra-Lamas, se firmó, en Río de Janeiro, el Tratado Antibélico de No-Agresión y de Conciliación, en cuyo Artículo I las altas partes contratantes declaraban solemnemente condenar “las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o con otros Estados” y se comprometían a arreglar los conflictos o divergencias de cualquier clase entre ellas exclusivamente “por los medios pacíficos que consagra el Derecho Internacional”¹.

No era la primera vez que Sudamérica ofrecía una contribución a la paz mundial y se distanciaba de las guerras europeas. La doctrina Drago, la peculiar interpretación de la doctrina Monroe por las élites locales, el artículo 21 del Tratado de Madrid, de 1750, entre otras iniciativas, anticipaban ese repetido intento de alejarse de los conflictos ajenos.

La propia idea de patria grande —propugnada por los libertadores de la América hispánica— apuntaba en la dirección de un futuro en que la reconciliación pudiera prevalecer sobre las diferencias entre los países americanos, temerosos de que posibles conflictos regionales pudiesen ser explotados por las potencias coloniales según la vieja fórmula de dividir para reinar.

Firmado en octubre de 1933, el tratado que pasó a la historia como el Pacto Saavedra Lamas congregó a 21 países americanos y europeos —entre esos, especialmente los que anticipaban los acontecimientos de 1939. El Canciller argentino implementaba así, su estrategia, buscando solucionar pacíficamente el último conflicto de grandes proporciones en América del Sur, la Guerra del Chaco. El éxito de la iniciativa llevó Bolivia y Paraguay a firmar un tratado de

¹ Se puede encontrar el texto del tratado en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-9.html>>, página consultada el 13 de octubre de 2015.

paz menos de dos años después, hecho que motivó a la Academia Sueca a conceder a Saavedra Lamas el Premio Nobel de la Paz².

Sudamérica ofrecía, así, una importante contribución a la paz mundial – insuficiente, todavía, así como la Liga de las Naciones, para evitar el conflicto mundial que se avecinaba.

La década del treinta ilustra bien el contraste entre la historia de Europa y de América del Sur, fruto de dinámicas geopolíticas y sociales profundamente distintas. Se puede argumentar que los desafíos de Europa siguen siendo mucho más complejos, en virtud de su posición geopolítica y de sus herencias históricas. Aquí, ellos nos sirven apenas de parámetro para reflexionar sobre riesgos, vulnerabilidades y amenazas enfrentadas por Sudamérica, caso se intente convertirla en una comunidad en seguridad en el futuro.

Y se trata de un buen parámetro. Europa ha sabido aprender con las desgracias vividas en la segunda gran guerra, avanzando en el más fascinante experimento institucional del siglo XX, hasta ahora exitoso: la Unión Europea. La apuesta en la construcción de confianza y en la interdependencia como antídoto a las históricas guerras entre los pueblos europeos progresó de forma irregular, es cierto, enfrentando contramarchas, pero ya es imposible pensar en una guerra entre las grandes potencias europeas. Y fundamentalmente eso es lo que Deutsch tenía en mente cuando creó el concepto de comunidad en seguridad³.

Las potencias europeas avanzaron más que eso, y cooperan unas con las otras en materia de seguridad y defensa, sea bajo la OTAN, sea en función de iniciativas nacionales casi inmediatamente transformadas en regionales, como han sido las recientes intervenciones en Mali y en la República Centro-Africana.

Especialmente después del fortalecimiento de la política externa y de seguridad común, fruto, entre otros fenómenos, de las divisiones intestinas observadas con ocasión de las guerras en Afganistán e Iraq, y frente a los desafíos impuestos por Rusia, Europa enfrenta el reto de consolidar su

² Eso pasó en el año 1936. Saavedra Lamas demandó a Brasil, Chile, Estados Unidos, Uruguay y Perú actuar como mediadores del cese de hostilidades, tornándoles garantes de la paz entre Paraguay y Bolivia.

³ Deutsch (1957) distinguía entre las comunidades ‘pluralistas’ y ‘amalgamadas’ con base en la existencia de múltiples gobiernos autónomos o en una unidad política, respectivamente, empleando los conceptos como tipos ideales weberianos, más que como reflejos o descripciones de la realidad.

capacidad de actuar como unidad política en el ámbito internacional⁴. Lejos de presentar una política exterior post-nacional, y carente de liderazgo político hacia afuera, Europa intenta conciliar sus principios con las instituciones internacionales de que los países europeos participan, como ilustra su estrategia de seguridad del año 2003, ahora en revisión.

Mientras tanto, los gobiernos europeos enfrentan dificultades presupuestarias, resistencias ideológicas y la dramática necesidad de atender a los refugiados de una crisis humanitaria que habla directamente a la identidad que Europa intenta proyectar en el mundo. Se agudizan las contradicciones entre la Unión y sus constituyentes. Se cuestiona el futuro de la Unión, que puede sufrir pérdidas o funcionar en velocidades o grados de integración distintos. No se proyectan, todavía, retrocesos en ese proceso.

Nadie asegura que la integración se profundizará y hay dudas respecto a cómo los “países del Este” comparten el *acquis communautaire*. Existen igualmente temores de que la ola conservadora, especialmente en los países católicos y en organizaciones tales como Visegrad, que defienden reglas más estrictas para lidiar con migraciones internacionales, perjudique el proceso de construcción de identidad europea. Por fin, son necesarias importantes redistribuciones de renta para establecer reglas económicas tendientes a mantener a Europa en la ruta de crecimiento de forma duradera⁵.

Pero por primera vez en su historia los europeos no solamente han arreglado sus diferencias sin recurso a la violencia sino también trabajan para perfeccionar las instituciones comunitarias. Antes percibidas como instrumento destinado a evitar conflictos regionales, esas instituciones hoy se consideran también un aparato que puede servir para ampliar la influencia de Europa en un mundo cada vez más inestable y riesgoso. Instituciones que se hacen todavía más relevantes y necesarias frente al desafío de aplacar las inestabilidades que rondan a Europa y a la carencia de liderazgos capaces de articular esfuerzos colectivos de la comunidad internacional.

Esos esfuerzos son necesarios para enfrentar desafíos globales. Y son desafíos monumentales: mantener elevados niveles de crecimiento económico para absorber casi 2 mil millones de habitantes hasta fines de este siglo; atender a una demanda adicional de 25% de la energía consumida en el mundo hasta el 2030 (Choudhry, 2015); regular de forma aceptable la interdependencia

⁴ En el 2009, con la firma del Tratado de Lisboa, Durao Barroso anunció que la cuestión atribuida al ex Secretario de Estado de los Estados Unidos, sobre quien debería llamar cuando quisiera hablar con Europa, encontrará finalmente una respuesta. Desde entonces los desafíos se sumaran, como indica McNamara (2014).

⁵ ESPAS (2015) ofrece una buena síntesis de los desafíos.

socioeconómica que marca la globalización; enfrentar los cambios climáticos; reducir el hambre en el mundo y ampliar la seguridad alimentaria de un tercio de la humanidad; promocionar la justicia social, atendiendo a expectativas crecientes de elevados niveles de vida; combatir los crímenes transfronterizos; entre otros.

Involucrados de diferentes maneras en cada uno de esos desafíos, los países europeos hesitan entre sus tradicionales políticas nacionalistas y la profundización de una estrategia regional obviamente necesaria para mantener su capacidad de influencia sobre los procesos globales, particularmente después de los recientes movimientos de China, Rusia, Estados Unidos e Irán. Los jefes de Estado europeos entienden que ellos solo pueden influenciar decisivamente a los procesos geopolíticos globales si actúan de manera concertada, pero no logran obtener los apoyos domésticos al fortalecimiento de la Unión, como lo evidenciaron los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo del 2014.

Por lo menos se puede argumentar que los países europeos lograrán construir en su región lo que Deutsch conceptualizó como una comunidad 'pluralista' en seguridad, en la cual la integración alcanzó un punto tal que torna inconcebible para ellos solucionar las diferencias que puedan tener por medio de guerras. Pero aún resta mucho que hacer. Como Adler y Barnett observan, la consolidación de comunidades demanda compartir valores, los cuales a la larga refuerzan los lazos comunitarios (Adler y Barnett, 1998; Deutsch, 1957).

Esos valores son inculcados mediante la persuasión (Checkel, 2001) y la burocratización de prácticas políticas, las cuales materializan tres procesos cruciales, desde el punto de vista de la seguridad, para el perfeccionamiento de la comunidad: (1) consolidar valores, identidades y significados compartidos; (2) profundizar y perpetuar relaciones intensas en varias dimensiones de la vida social; y (3) establecer responsabilidades recíprocas entre los Estados involucrados, que alimentan expectativas de cambios pacíficos en el interior de la comunidad de seguridad (Starr, 1997).

Gradualmente se construye una identidad europea que no llega a anular las identidades nacionales, sino que se suma a los distintos intereses y se construye, activa y '*reflexivamente*', una auto-imagen que se combina con las múltiples facetas de las identidades nacionales⁶.

⁶ Manners y Whitman (1998) profundizan un debate iniciado en los años 1950, con Haas (1958), entre otros. En tiempos de expansión de la comunidad o de crisis, el interés en el tema se intensifica. Por ejemplo, Lindberg (1967), Mayne (1972), Kohnstamm (1973) y Kelstrup, M. y M. Williams (2000) han documentado los términos del debate. Más recientemente, Manners (2001), Carlsnaes, W. Sjurssen, H. y

El contraste con Europa es interesante para comprender Sudamérica.

3. ¿Camina Sudamérica hacia la creación de una comunidad en seguridad?

A lo largo de la mayor parte de su historia independiente, América del Sur supo aislarse de las grandes dinámicas geopolíticas globales. Sus élites políticas evitaron involucrarse en guerras ajenas y no lucharon muchas en el continente, por miedo a comprometer su soberanía al debilitarse excesivamente. Prevalió la percepción de que guerras en la región debilitarían excesivamente a los Estados nacionales, poniendo en riesgo la autonomía que tan difícilmente habían conquistado. Además, defienden los economistas más populares en la región, salvo cuando existen estructuras económicas —sobre todo industriales— que se benefician directamente de las guerras y las promocionan políticamente, los conflictos interestatales no interesan a las élites económicas cuya producción está anclada en sistemas globales, como fue el caso de las economías suramericanas desde su independencia (Furtado, 1976; Halperin-Dongui, 2013).

La excepción fueron las dos guerras mundiales del siglo XX, que llegaron al continente por distintas razones: la búsqueda de recursos naturales; la disputa por el control de puntos estratégicos para el combate en el norte de África, en el sur de Europa o en el Pacífico; y la migración de europeos que huyeron de la guerra o del hambre, entre otras dinámicas inherentes a conflictos de gran magnitud, entre las principales. Pero vale subrayar que los países sudamericanos no se aventuraron en los conflictos mundiales; al revés, fueron involucrados en ellos por su propia dinámica.

Aparte de esos episodios, la región está demasiado distante de los conflictos de interés que marcan las relaciones entre las grandes potencias. Sus sociedades son suficientemente hospitalarias a migrantes y participativas en la gobernabilidad global, lo que permite a los Estados poderosos perseguir sus intereses en la región sin recurrir a amenazas. Presiones diplomáticas, el poder sobre las ideas de que hablaba Edward Carr —o sea la tradicional persuasión a que hoy día se denomina *soft power*— y una efectiva contribución a los mercados internacionales resultan en su relativa marginalidad en los grandes procesos políticos internacionales relacionados con la guerra y la paz entre las naciones. Se sofisticaron las formas de

B. White (2003) así como Youngs (2004), han discutido los límites de una comunidad política que intenta marcar su identidad externa basada particularmente en los valores que profesa y en comportamientos normativos, los cuales encuentran obvios contrapuntos en actitudes informadas por principios geopolíticos y realistas tradicionales. De eso se hablará más profundamente en otras secciones de este capítulo.

exploración, tornando en amenazas de intervención o de toma de territorios instrumentos de política exterior menos efectivos y eficientes.

En ese contexto, el subcontinente responde, históricamente, por cerca de 2% a 2,5% de los gastos militares globales, un fuerte contraste con su participación en el territorio global (aproximadamente 12%, con amplia posibilidad de expansión en tierras agrícolas), en población (6%), en biodiversidad (cinco entre los diez países con mayor índice de biodiversidad están en la región), en recursos hídricos (cerca del 28% de las reservas disponibles, con altas tasas de renovación) y en recursos minerales estratégicos (UNASUR, 2015).

Es notable, y todavía no suficientemente aclarado desde el punto de vista histórico, que tantas riquezas naturales no hayan llevado a las élites locales a frecuentes intentos de anexión territorial, como se observó en otras regiones del mundo.

De hecho, los países de la región han sabido arreglar sus diferencias mutuas recurriendo al diálogo y a la diplomacia más que a las armas. Con ocasión de las independencias, los sentimientos de pertenencia común han sido históricamente reinterpretados por los libertadores con ideas de una patria grande, la cual jamás se hizo ausente del imaginario político regional. La propia independencia de los países hispano-hablantes tomó en consideración las áreas de influencia de los vice-reinados creados por España y dejó espacio a las comunidades políticas locales para fijar sus fronteras.

Es obvio que hubo guerras, las cuales contribuyeron a conformar identidades nacionales construidas a partir de los núcleos coloniales, más claramente diferenciados unos de los otros a partir del rol que la exploración de riquezas naturales desarrollaba en su inserción económica internacional, de la presencia de universidades que contribuían a crear élites locales y de los procesos de segmentación puestos en marcha por las reformas borbónicas (Furtado, 1976; Halperin-Dongui, 2013).

Pero las tres grandes guerras luchadas en suelo suramericano —Triple Alianza, Pacífico y Chaco— coexistieron con decenas de acuerdos específicos orientados a cerrar fronteras heredadas de un pasado colonial marcado por identidades compartidas entre los países hispanohablantes y una peculiar relación con Brasil.

El hecho de que las elites locales compartían una visión legalista de la política igualmente contribuyó a que los tratados firmados fueran respetados y que se

buscara en las doctrinas jurídicas soluciones para los problemas regionales⁷. O sea, si es verdad que la Historia empuja a las sociedades, las de Sudamérica han compartido experiencias de integración, más que de conflicto, y la propia desagregación de los países hispano-hablantes, ayudada por obstáculos naturales como la cordillera y la amazonia, se hizo de manera relativamente organizada, con el propósito de explotar más eficazmente los recursos naturales, una vez agotadas las minas de Potosí⁸.

Las desconfianzas respecto a la expansión hacia el occidente promovida por los portugueses durante el periodo de la Alianza Ibérica se matizaron, una vez independientes los países, por negociaciones fronterizas no siempre libres de tensiones y amenazas de conflicto de parte a parte, y asimismo por negociaciones fronterizas que tenían en cuenta los espacios ocupados por los virreinos y por los núcleos políticos originalmente establecidos por las antiguas metrópolis.

En otras palabras, porque mantenían una dinámica de exploración económica dependiente de su integración en la economía internacional, los países suramericanos, así como sus asociados más desarrollados, encontraban poco interés en promover disensos en la región. En paralelo, las élites locales siempre han tenido consciencia de las vulnerabilidades que guerras locales podrían generar para sus soberanías, además de compartir una cultura jurídica que les impulsaba a buscar negociaciones para solucionar las diferencias que pudiesen existir entre ellas (Cardoso y Faletto, 1977; Gunder Frank, 1967; Wallenstein, 2000). Como resultado, resueltos los problemas de frontera que existían en la región y redefinidas las dinámicas de desconfianza en el Cono Sur, en ninguno de los países de la región se considera en serio recurrir a la guerra para solucionar problemas entre sí⁹.

⁷ La tradición oficialista sigue presente, lo que hace que los países firmen gran cantidad de instrumentos jurídicos, a veces superpuestos, los cuales no siempre son implementados. Novak y Namihás (2015) ofrecen importante registro de los acuerdos bilaterales de Perú, un trabajo que todavía no se ha hecho para los otros países de la región.

⁸ *Idem.*

⁹ Eso no significa que todas las relaciones bilaterales sean excelentes. Es sabido que Chile y Bolivia, por ejemplo, tienen grandes oportunidades de mejorar la escasa cooperación que mantienen en ese campo y que Venezuela también puede perfeccionar los intercambios con Guyana y Colombia; pero, para mencionar casos recientes, el fallo de La Haya respecto a la cuestión de las fronteras marítimas entre Chile y Perú y la solución diplomática de los temas migratorios entre Venezuela y Colombia en septiembre del 2015, con el concurso de UNASUR y CELAC, reafirman la tradición regional de solucionar pacíficamente las controversias entre los Estados.

O sea, si consideramos los criterios teóricos empleados para indicar si los países caminan en dirección a constituir una comunidad en seguridad, se puede decir que Sudamérica los atiende parcialmente¹⁰. Los países comparten valores, identidades y significados, los cuales intentan fortalecer mediante instituciones tales que el CDS; iniciativas de integración en las áreas de transporte y energía, así como el fomento de la cooperación en los campos de la salud, la educación y de las políticas sociales que contribuyen a profundizar y intensificar relaciones en varias dimensiones de la vida social; y, en el campo de la defensa, las actividades del CDS apuntan en la dirección de consolidar responsabilidades recíprocas entre los Estados de la región, alimentando expectativas de cambios pacíficos al interior de la comunidad de seguridad.

En síntesis, desde su independencia los Estados suramericanos construyeron un importante activo en términos de confianza mutua, lo que explica, en parte, la baja conflictividad interestatal observada en Sudamérica. Hace falta precisar cómo cada uno de ellos percibe las amenazas del presente y los desafíos del porvenir en ese campo, identificando si y en qué extensión ellos comparten esas percepciones. Ese ejercicio ayudará a estructurar una ruta que oriente sus esfuerzos de cooperación, produciendo resultados más favorables de los que se han alcanzado.

A continuación se discutirá este tema, particularmente desde el punto de vista de Brasil.

4. Los retos de la seguridad internacional contribuyen a ampliar la cooperación en defensa

Brasil parte del presupuesto de que América del Sur se encuentra relativamente aislada de las grandes dinámicas geopolíticas globales. Es una situación privilegiada, que ofrece a los países de la región la oportunidad de concertar una posición común frente a los grandes desafíos del porvenir, pero que no se extenderá indefinidamente. Las mismas riquezas naturales pueden constituirse en objetos de interés de las potencias mundiales en contextos de elevada escasez, como se presume ocurrirá en las próximas décadas (ESPAS, 2011).

Desde fines de la Guerra Fría, el ambiente internacional que, para algunos, se conformará momentáneamente en una estructura unipolar, ha claramente avanzado hacia una mayor distribución de poder y de capacidades. Esa

¹⁰ (1) consolidar valores, identidades y significados compartidos; (2) profundizar y perpetuar relaciones intensas en varias dimensiones de la vida social; y (3) establecer responsabilidades recíprocas entre los Estados involucrados, que alimentan expectativas de cambios pacíficos en el interior de la comunidad de seguridad.

estructura multipolar no encuentra en las instituciones internacionales adecuada correspondencia en términos de representación de intereses, lo que contribuye no solamente a la gradual deslegitimación de los organismos internacionales, sino también a la pérdida de su eficacia para enfrentar los dilemas geopolíticos contemporáneos¹¹.

Lo más grave en ese proceso es que el mundo progresa de manera contradictoria: mientras se profundiza la interdependencia entre economías y sociedades, lo que requiere condiciones eficaces de gobernanza, las instituciones construidas desde fines de la Segunda Gran Guerra se tornan menos capaces de responder a los retos de un mundo interconectado, cuyos procesos avanzan en velocidad acelerada, de tal manera que episodios locales generan implicaciones inmediatas para todo el mundo.

Ese contexto es ocasionalmente supervalorado por analistas interesados en las “nuevas amenazas”, particularmente en regiones donde ellas son mucho más importantes que las amenazas tradicionales. No existiendo la perspectiva de guerras entre los países suramericanos, y teniendo en cuenta que las fuerzas armadas seguirán existiendo, es razonable presumir que ellas serán llamadas a actuar en tareas subsidiarias con relativa frecuencia.

No queda duda de que esas amenazas imponen legítimos e importantes desafíos a los liderazgos políticos de la región. El hecho de que los ministros de defensa del hemisferio han adjetivado el concepto de seguridad también contribuyó a extender su aplicación a actividades tan distintas como el combate al crimen transfronterizo, la prevención de efectos negativos asociados a los cambios climáticos y la promoción de la democracia. Ese proceso encontró correspondencia en otras regiones del mundo, especialmente después del 11 de septiembre y de la creciente asunción de responsabilidad por la comunidad internacional respecto a la protección de civiles.

Una de sus implicancias fue la profusión de conceptos utilizados para justificar el empleo de fuerzas armadas, englobando acciones ‘preventivas’, amenazas irregulares, guerras híbridas, guerra contra el terrorismo, operaciones militares distintas de la guerra, entre otros. Las políticas implementadas a la luz de esos conceptos y las narrativas que han generado no solamente han servido más a oscurecer que a aclarar las condiciones apropiadas para el empleo de tropas; ellas también relegaron a un plano menos relevante el

¹¹ La perpetuación del conflicto Israel-Palestina, la guerra civil en Siria, la omisión de la ONU frente al aumento de las tensiones en Europa, en Asia, y en el Ártico evidencian eso cotidianamente.

debate sobre las dinámicas geopolíticas tradicionales y sus consecuencias para la paz mundial.

En lo que concierne al debate sobre la construcción de una comunidad de seguridad en la región, hay que tener ese debate en cuenta, por varios motivos. De inicio, porque es parte del debate mundial sobre seguridad en el ambiente internacional, figurando en las estrategias nacionales de defensa de potencias medias y grandes. Eso nos importa porque contribuye a definir la agenda de seguridad global y porque las políticas regionales se hacen en diálogo con la evolución del debate sobre seguridad internacional.

Asimismo, porque los conceptos informan a las políticas. Una vez incorporadas en funciones subsidiarias, la dinámica burocrática conducirá a las Fuerzas Armadas a concentrar sus energías en perfeccionar su capacidad de actuar efectivamente en ellas, en perjuicio de su preparación para conflictos tradicionales. Es cierto que los procesos geopolíticos tradicionales se relacionan con dinámicas caracterizadas como siendo nuevas amenazas — lo que incluye prácticas tan antiguas como la piratería—, pero hay que distinguir conceptualmente los asuntos de defensa de los temas de seguridad pública, protección de los derechos humanos, promoción del desarrollo socioeconómico o perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

Finalmente, el hecho de tratar los temas de seguridad en un conjunto tan amplio impone dificultades para la cooperación internacional, toda vez que las iniciativas se implementan por instituciones burocráticas distintas, no siempre acostumbradas a trabajar unas con las otras. La cooperación entre fuerzas armadas se hace de manera rápida y natural, porque se basa en una misma cosmovisión, en culturas compartidas, en amplio conocimiento mutuo y, en confianza ya establecida. En contraste, hacer cooperar a las fuerzas armadas con las policiales, por ejemplo, impone dificultades de lenguaje, de cultura y de dominio de habilidades específicas.

UNASUR ha reconocido la importancia del debate conceptual para promover la cooperación en defensa. El interés común de sus miembros en establecer una perspectiva estratégica regional presupone que la seguridad regional articula la cooperación en defensa y que conviene establecer claramente las diferencias en términos conceptuales e institucionales (CEED/CDS-UNASUR, 2015).

Mientras los miembros de UNASUR progresan en ese proceso de delimitación conceptual con el propósito de facilitar su cooperación mutua en materia de defensa, también a los expertos se le impone un rol importante: el de contri-

buir para aclarar la manera como cada país emplea los conceptos pertinentes para enfrentar riesgos, amenazas y desafíos en los campos de seguridad internacional y de defensa nacional¹².

Lo que es importante en la presente discusión es que, no obstante su histórica capacidad de mantenerse distante de conflictos ajenos y de su posición geopolítica confortable, Sudamérica enfrenta el riesgo de involucrarse en dinámicas conflictivas globales, como se observó en la Segunda Guerra Mundial y, más recientemente, de manera indirecta, en la llamada guerra contra el terrorismo.

Riesgos por supuesto no son amenazas. Esas requieren no solamente la capacidad material de dañar algo que a un Estado nacional le es valioso —su pueblo, su territorio, su soberanía, su autonomía para conducir las propias políticas— y una intención de hacerlo¹³. Mientras tanto, hay que enfrentar las vulnerabilidades de Estados y regiones, los cuales, carentes de inversión y preparación en defensa, no serán capaces de disuadir posibles intentos hostiles y, de esa manera, asegurar la perpetuación de sus intereses en la esfera internacional de manera pacífica.

Desde el punto de vista de Brasil, documentos y discursos oficiales, así como las evaluaciones de prestigiosos académicos, el fomento de la cooperación en América del Sur se caracteriza como un instrumento de disuasión hacia posibles amenazas futuras¹⁴.

Conceptualmente, los documentos legales apenas distinguen claramente entre seguridad y defensa, y explican la necesidad de promover la estabilidad y la cooperación regional como un instrumento de mejoramiento de las condiciones de seguridad, con impactos positivos para la defensa nacional¹⁵.

¹² En ese sentido, la conformación de una red de expertos a la cual contribuye esta obra suele ser una contribución relevante para los procesos de formulación de esas políticas sectoriales en Sudamérica.

¹³ El debate sistemático sobre realidades y percepciones en las relaciones entre soberanos es por lo menos tan antiguo como Tucídides, y no conviene profundizarlo aquí. Algo al respecto surgirá, con todo, en la discusión sobre Sudamérica en el ambiente internacional de seguridad.

¹⁴ Los documentos se encuentran en la webpage del Ministerio de Defensa; entre los discursos y análisis, véase: Amorim (2012); Pinheiro, Lima y Hirst (2010); Pecequilo (2010), Ricupero (2010), Saraiva (2007).

¹⁵ Brasil (2012). Los tres documentos se repiten en ese análisis y en la presentación de esa posición oficial. Los conceptos específicos de seguridad y defensa están en la política.

5. Una palabra sobre el escenario de seguridad internacional

En diciembre de 2008, en Santiago de Chile, los países suramericanos crearon el Consejo Suramericano de Defensa (CDS), en el ámbito de UNASUR. Los objetivos principales consistían en consolidar Sudamérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; tomar en cuenta, en la construcción de esta identidad suramericana en materia de defensa, las características subregionales y nacionales, así como el fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y, generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Considerado uno de los más productivos consejos de UNASUR, el CDS viene produciendo decisiones y documentos, ha creado un centro de investigación y una escuela de defensa. O sea, los gobiernos tienen claro el acumulado histórico positivo de las relaciones entre sus países en el campo de la defensa y trabajan para institucionalizar procesos que perpetúen esa dinámica de cooperación, si es posible generando identidades y doctrinas comunes de actuación en el campo de la seguridad internacional.

El hecho de que Sudamérica se haya mantenido pacífica internamente y aislada de los principales procesos geopolíticos globales quizás explica por qué sus países intentan desarrollar políticas de defensa que perpetúen ese *status quo* y contribuyan al fortalecimiento de las estructuras de gobernanza global. A lo mejor eso explica porque la mayoría de las políticas de defensa de los Estados suramericanos se concentran en nuevas amenazas y, cuando se refieren a los países vecinos, lo hacen en términos favorables, presentándolos no como fuentes de amenazas, sino como actores con los cuales hay que buscar articulaciones para enfrentar problemas comunes.

Pero eso no significa que grandes potencias hayan abandonado las maneras tradicionales de pensar y actuar en las relaciones internacionales.

Mientras Estados Unidos de América, Rusia y China disputan espacios globales, como indican las tensiones alrededor de Europa, en el Ártico, en Asia y en el mar del Sur de la China, las memorias de conflictos recientes se hacen presentes. El siguiente pronunciamiento del presidente Putin es ilustrativo de la situación actual entre las grandes potencias:

Recently the United States conducted the first test of the anti-missile defence system in Europe. What does this mean? It means we were right when we argued with our American partners. They were simply trying yet again to mislead us and the whole world. To put it plainly, they were lying. It was not about the hypothetical Iranian threat, which never existed. It was about an attempt to destroy the strategic balance, to change the balance of forces

in their favour not only to dominate, but to have the opportunity to dictate their will to all: to their geopolitical competition and, I believe, to their allies as well. This is a very dangerous scenario, harmful to all, including, in my opinion, to the United States.” [...] “The nuclear deterrent lost its value. [...]

What is it you call democracy here? Are you referring to NATO’s move towards our borders? Is that what you mean by democracy? NATO is a military alliance. We are worried not about democracy on our borders, but about military infrastructure coming ever closer to our borders. How do you expect us to respond in such a case? What are we to think? This is the issue that worries us (Putin, 2015).

En la misma línea de argumentación se dio el debate entre los presidentes Putin y Obama en la última Asamblea General de las Naciones Unidas. La percepción expresada por el presidente ruso encuentra correspondencia también en la visión de la OTAN¹⁶ que, en la más reciente revisión de su concepto estratégico, reemplazó la promesa de una alianza especial con Rusia por un plan de acción de prontitud (OTAN, 2015) Ese movimiento se suma a la exclusión de Rusia del G8 y a las sanciones impuestas desde el contencioso alrededor de Ucrania. Los acontecimientos recientes indican que sería quizás más apropiado hablar de distintas visiones del mundo que del retorno de la geopolítica a Europa (Fisher, 2015).

En Asia, los cambios en la política de auto-defensa de Japón, los movimientos de India, y los recientes altercados entre China y Estados Unidos dan muestras de que solo se puede anticipar la elevación de las tensiones en la región. En efecto, China se repositona en el mundo, inclusive en África y Latinoamérica, generando preocupaciones en todas las latitudes. Entretanto, en el Ártico y en el sudeste de Asia las respuestas son inmediatas.

El Medio-Oriente nos dispensa de comentarios, bastando observar el rol más influyente que Irán desarrolla en el terreno y las respuestas de Arabia Saudita a ese movimiento. Sí, el escenario estratégico en la región se deterioró acentuadamente: la cuestión palestina, las incertidumbres en Iraq y Libia, y la guerra en Siria siguen atrayendo el riesgo de que las consecuencias de esas inestabilidades se difundan más ampliamente —y no solamente con respecto a cuestiones migratorias.

Yo había prometido al lector una palabra sobre el actual escenario de seguridad internacional, y ya van una decena de párrafos. No es mi idea, aquí, desviar la atención hacia los dramas humanos corrientes y hacia la posibilidad de conflictos futuros a partir de dinámicas geopolíticas tradicionales. Cité más

¹⁶ Palmer (2015) sintetiza bien los argumentos.

extensivamente al presidente Putin porque sus pensamientos resumen el hecho de que la geopolítica sigue influyente, sea en la mente de los actores, sea por consecuencia de su presunta condición natural. La localización geográfica de los Estados y sus intereses por controlar recursos naturales, así como las áreas y líneas de acceso a esos recursos, siguen siendo elementos clave en las relaciones internacionales desde el punto de vista de la seguridad.

Por eso, siguen generando tensiones. Tensiones que aportan desafíos adicionales a cualquier intento de construcción de una comunidad en seguridad en el mundo. Tensiones que se tornaran más complejas a partir del surgimiento de la guerra cibernética, lo que apunta hacia el surgimiento de otros teatros de operación en los cuales aún no se han definido con exactitud los roles de las fuerzas armadas ni su relación con otras instituciones responsables de garantizar la seguridad de los individuos y de los Estados, además de promover los intereses nacionales.

¿En ese contexto, como entender la posición de Brasil y sus perspectivas hacia la construcción de una comunidad de seguridad en Sudamérica?

6. La narrativa brasileña sobre su defensa en el futuro distante

En su Política Nacional de Defensa, Brasil define la seguridad como “la condición que permite al país preservar su soberanía e integridad territorial, promover sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas, y garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales”. A su vez, defensa nacional es “el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en el campo militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”.

Si las definiciones son claras y grandilocuentes, los recursos aportados no son muchos. En términos comparativos, Brasil gasta relativamente poco en defensa: cerca de 1,5% del PIB. La media mundial es del 2,6%, de acuerdo con el SIPRI (2014), contra una media de 2,4% en Sudamérica y de 2,6% en los BRICS, excluyendo Brasil. De esos gastos, entre el 70% y el 75% se destinaron, en los últimos diez años, al pago de sueldos y pensiones. Los costos de mantenimiento ocupan cerca del 12% del presupuesto y las inversiones, estuvieron entre el 8% y el 11%. El pago de deudas completa los gastos.

Las prioridades de Brasil en el ámbito de la defensa están en su entorno estratégico, definido como América del Sur y el Atlántico Sur, regiones marcadas por la ausencia de conflictos. En ese espacio, Brasil practica lo que defiende para la comunidad internacional, a saber, el uso de la diplomacia, del diálogo y de la solución pacífica de controversias como principales instru-

mentos de interacción política; el desarrollo de la cooperación internacional; el respeto a la soberanía de los Estados; y la tolerancia a la pluralidad de valores, intenciones, intereses e identidades de los pueblos.

La intención de cooperar se ha materializado en proyectos políticos comunes. Objetivos colectivos, tales que la construcción de una identidad regional de defensa, avanzan en el marco de instituciones como el CDS. Aún en 1986, con la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, se logró declarar la región libre de armas nucleares y de la interferencia de potencias extranjeras.

Desde el punto de vista de los principios que orientan su inserción internacional, Brasil considera que la preservación de la paz no se limita a evitar guerras. Hay que promover el desarrollo y la cooperación internacional, hay que manejar los conflictos con prudencia y sabiduría, ya que son parte de la naturaleza humana y no van a desaparecer por decreto.

Parte de esa sabiduría informa la preocupación en desarrollar capacidad disuasoria, lo que requiere mejorar continuamente su capacidad militar. Otra parte se manifiesta en una visión compleja de la cooperación: no basta identificar racionalmente estructuras de preferencias y alinear objetivos comunes, mensurando los costos y beneficios para las partes involucradas. Para cooperar de manera efectiva y duradera, los Estados necesitan practicar la empatía, una calidad manifiesta en la capacidad de entender al otro, tomar en cuenta sus temores e intentar sinceramente satisfacer sus expectativas. Esta actitud Brasil la presenta en el valor de la tolerancia, que informa a su política exterior y de defensa.

En otras palabras, Brasil se considera capaz de contribuir para evitar que controversias se conviertan en crisis, que crisis se tornen conflictos, y que conflictos escalen en guerras. Por ser un país de contrastes profundos, cuya cultura política se marca por el valor de la conciliación, Brasil se considera particularmente apto para ofrecer al mundo servicios valiosos para su gobernanza mundial pacífica. La evidencia de esa capacidad sería el hecho de vivir en paz con sus diez vecinos, además de participar activamente en foros multilaterales como la ONU.

Según la narrativa oficial, esa capacidad peculiar de contribuir para la mejora del orden internacional se fundamentaría, aún, en otras características singulares de Brasil: es uno de los pocos países que poseen relaciones diplomáticas con todos los miembros de las Naciones Unidas; no establece precondiciones en su diálogo con Estados soberanos; ha firmado todos los acuerdos importantes en el campo de la seguridad; y tradicionalmente respeta

sus compromisos con los valores expresados en la Carta de San Francisco. La política exterior brasileña subraya, además, su capacidad de hablar al mundo con firmeza y equidad. Este apego a los principios y una larga historia de coherencia estarían en la base de una reputación de equilibrio y creatividad en la gestión de sus relaciones internacionales, manifiesta en el arbitraje de delicadas disputas políticas desde el siglo XIX¹⁷.

De otra parte, cuando ha sido inevitable, Brasil ha sido capaz de emplear la fuerza con eficacia y determinación, limitando su intensidad al alcance de los resultados deseados y preservando un sentido de humanidad. Las memorias de la participación en la Segunda Guerra Mundial, así como el trabajo en Haití desde 2004 serían testigos de una actuación digna de la confianza y del respeto que Brasil considera recibir de poderosos y oprimidos indistintamente.

Esa reputación y la más reciente asunción de responsabilidades en el marco de la gobernanza global en áreas conexas, como seguridad alimentaria y promoción del comercio justo, explicarían porque Brasil con frecuencia está llamado a contribuir a la solución de los problemas globales, habiendo sido el país que, al lado de Japón, más veces cumplió mandatos temporales en el Consejo de Seguridad.

7. Para cambiar el orden internacional, hay que promover la integración Suramericana

En los últimos 20 años, Brasil ha ampliado su economía, reducido las desigualdades sociales y disminuido los costos ambientales de crecimiento. Todos al mismo tiempo. La crisis actual se presenta como más una etapa en el mejoramiento de las instituciones democráticas en un país que todavía no completó su transición de un régimen autoritario. La sociedad exige más de los políticos y se muestra menos tolerante a la corrupción. Intentos de gestión económica heterodoxa, utilizados con profusión entre los años 1950 e 1990, ya no tienen espacio en un Estado que se puso más transparente y en una sociedad que empieza a comprender la importancia de mantenerse vigilante y activa.

Esta experiencia tiene una dimensión internacional, concretada en el plano bilateral, en la transferencia de tecnologías sociales, en el perdón de deudas de países pobres y en el financiamiento de inversiones productivas. En la dimensión multilateral, en iniciativas como la realización de la Conferencia Río + 20, los cambios en las políticas de lucha contra el hambre, en especial dentro

¹⁷ Esas posiciones figuran con frecuencia en los discursos hechos por los representantes brasileños con ocasión de la inauguración de las asambleas generales de la ONU, compiladas por Seixas Corrêa (2013).

de la FAO, y los esfuerzos para mejorar la gobernanza de las intervenciones internacionales.

La búsqueda de soluciones a la Ronda de Doha, la dinamización de foros como los BRICS, IBSA y del G-20, el intento de tornar las estructuras de gobernanza global más representativas y la demanda por una presencia más amplia de los países emergentes en su proceso de toma de decisiones completan los aportes brasileños a un orden internacional más estable¹⁸. La percepción brasileña es la de aprovechar los espacios abiertos en el ambiente internacional para intentar modernizar las estructuras de gobernanza, llevando un mensaje representativo de los países en desarrollo.

América del Sur emerge, así, como un espacio en vías de integración, una comunidad en seguridad que se está haciendo a partir de un acumulado histórico de baja conflictividad interestatal. El rol que jugó la UNASUR recientemente en complejas situaciones de crisis anuncia una organización capaz de manejarlas con habilidad, perpetuando la solución pacífica de las controversias y el diálogo ya atrincherados en la cultura regional.

En resumen, por diferentes medios, Brasil cree que contribuye a soluciones a largo plazo en los planos mundial y regional. Curiosamente, parece existir una brecha entre el rol que Brasil considera tener en la realidad internacional y la expectativa de analistas extranjeros sobre la posición del país en el futuro — que a menudo son más optimistas que el propio Estado brasileño.

Brasil entiende sus contribuciones a mantener la estabilidad regional en América del Sur y al perfeccionamiento de la gobernanza global simultáneamente como un interés particular y como un objetivo que sirve al mundo. Pero la articulación de estas líneas de acción no se hace de forma explícita, retirando la legitimidad a las posiciones brasileñas.

Brasil considera poseer activos importantes en su capacidad de actuación política, en su historia diplomática y en su práctica de respeto a la legalidad, a la tolerancia y a la reconciliación. Sin embargo, la exposición lograda por el país en los últimos años ha creado expectativas de que el país podría ser capaz de actuar decisivamente en varios procesos políticos mundiales al mismo tiempo. Eso no es verdad. Brasil sigue siendo un país en desarrollo, con una

¹⁸ Casanova y Kassum (2015) evidencian el grado de optimismo que se logró alcanzar en los análisis sobre el rol de Brasil como una potencia media. McClory (2013), por otro lado, indica exageración en las evaluaciones del *soft power* de Brasil. Trinkunas (2014) ofrece un análisis equilibrado del alcance y de los desafíos enfrentados por Brasil en sus intentos de ampliar la capacidad de actuar en el ambiente internacional.

enorme deuda social y capacidad relativamente limitada de transformar la realidad internacional.

Estas percepciones registran la mezcla de cautela y buenas expectativas en relación con el papel de Brasil en el mundo y su capacidad para intervenir en los procesos políticos a nivel internacional. Son percepciones que se construyen también en el campo relacional, en comparación con las diferentes capacidades asignadas a cada Estado nacional.

Por ello, sería conveniente examinar el papel de los Estados en las estructuras de gobernanza global. Tomemos, por ejemplo, el caso de la crisis en Siria. Al igual que en el caso de Libia, Brasil subraya la necesidad de construir una solución genuinamente multilateral, que responda a los intereses de la comunidad internacional, a la preservación de los valores éticos fundamentales, lo que ha sido confundido con un tipo de fallo, con la negativa a jugar el papel de liderazgo que se puede esperar de una potencia emergente.

En Sudamérica, el hecho de que Brasil trabaje en la construcción de posiciones comunes y se disponga a tolerar decisiones que no le agradan, sin usar sanciones o la fuerza, incluso cuando se trata de la relación con los países menos poderosos, en ocasiones se percibe como falta de voluntad para liderar. El carácter de las relaciones que Brasil construyó con sus vecinos, sin arrogancia, sin imponer su voluntad a cualquier costo, muestra el respeto a las soberanías de sus vecinos, lo que no siempre fue bien comprendido por potencias regionales en otras partes del mundo.

Esto se debe, en parte, a las dificultades naturales de un país emergente para comunicar sus propuestas e intereses adecuadamente. Pero hasta cierto punto, este diagnóstico puede estar relacionado con la incapacidad de los poderes tradicionales para comprender una propuesta de presencia internacional constructiva, destinada a asegurar bienes comunes auténticos. Esto choca con las formas tradicionales de pensar y de actuar en el ámbito internacional, mayormente influenciadas por narrativas que examinan las interacciones de fuerza y los conflictos de intereses.

En estas condiciones, el hecho de que el país no cuente con el apoyo incondicional de los países suramericanos para su candidatura a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y que mantenga disputas comerciales con países del Mercosur se ve ocasionalmente como evidencia de un liderazgo tibio. No se tiene en cuenta que es precisamente esta capacidad de escuchar y aceptar las diferencias que hace del país una fuerza política, llamado a participar en la construcción de soluciones negociadas a litigios complejos. No se considera que este es uno de los factores que contribuyen al

mantenimiento de América del Sur como la región del mundo con el más bajo nivel de conflictos interestatales. Sobre todo, no reconocen que Brasil trabaja con una perspectiva a largo plazo, a través de la integración regional progresiva como un instrumento de fomento de la confianza y de la promoción de la prosperidad colectiva.

En la región, la experiencia brasileña del crecimiento integrador y la estabilidad política emerge, incluso por la capacidad de enfrentar crisis políticas y económicas. El modelo brasileño combina la estabilidad política, la prudencia económica (especialmente en el ámbito financiero, debido a los traumas de la hiperinflación y a la memoria de un difícil proceso de construcción de la estabilidad económica) y la inclusión social y gradual. Todo en medio de un marco de estabilidad institucional.

No es sorprendente, así, que el país ha asumido algún liderazgo en la organización de la Conferencia Río + 20, cuyo documento final subraya, con razón, la necesidad de conciliar los objetivos de crecimiento económico, la inclusión social y el respeto del medio ambiente. Es el mismo discurso concertado en el seno de la UNASUR, donde prosperan propuestas de construcción de una integración que sirva a promover las metas del desarrollo sostenible.

Sin embargo, las recientes dificultades económicas, el retraso de la integración física y la baja dinámica de la mayoría de los consejos de UNASUR tiene su precio: la Alianza del Pacífico y el TPP; decisiones de países clave de la región, como Colombia y Chile, de acercarse a los Estados Unidos; desacuerdos regionales que involucran Paraguay, Venezuela y Argentina, por ejemplo, explican la cautela de los inversores y los formadores de opinión con respecto al liderazgo regional de Brasil. En el discurso y en la acción, con todo, la prioridad brasileña sigue siendo consolidar Sudamérica como un espacio de integración que sirva a ampliar el grado de su influencia en las relaciones internacionales.

En resumen, el Brasil ha despertado la esperanza y admiración, pero con mucha cautela. Defiende la necesidad de gestionar la interdependencia y de reformar el sistema de gobernanza mundial: ampliar el Consejo de Seguridad de la ONU; profundizar la liberalización comercial justa, bajo la OMC; adoptar los objetivos de desarrollo sostenible; promover la seguridad alimentaria; reducir la pobreza.

Al tratar de ajustar el carácter multilateral de las organizaciones hacia la multipolaridad del sistema, tiene la intención de mejorar las condiciones de gobernabilidad de las relaciones internacionales, ajustándolas a las necesi-

dades de un mundo marcado por la interdependencia. En ese proceso, Brasil busca repositionarse en relación con otros Estados, en la medida en que defiende el fin de construir un mundo más justo, representativo y preocupado por el respeto al medio ambiente.

Ese proceso es también una oportunidad para consolidar Sudamérica como un espacio de estabilidad en el ambiente internacional. Al profundizar su condición pacífica y promover su desarrollo económico, la región sirve al mundo, asegurando agua, alimentos y energía a los mercados internacionales.

Brasil parece haber comprendido, en parte, la dinámica de los nuevos tiempos: las libertades de los flujos y la ampliación del crecimiento económico ya no son suficientes; materializar los ideales de justicia es necesario para legitimar el orden y eso requiere mayor participación política. La cooperación solidaria internacional, la seguridad alimentaria, el respeto por las diferencias políticas y la tolerancia deben guiar las relaciones internacionales contemporáneas, por razones éticas y pragmáticas.

En ese contexto, las amenazas no se presentan a Brasil particularmente, sino a toda Sudamérica, pues es en ella que están las riquezas naturales que pueden ser objeto de interés en un mundo que observa escenarios de creciente escasez. Esta visión confiere un sentido de dirección a las políticas exterior, de defensa y de desarrollo, conciliando el proceso de integración regional como un instrumento destinado a aumentar la participación de Sudamérica en las estructuras de gobernanza global.

Parte de esa estrategia implica atender las necesidades de los ciudadanos, mediante la reducción de las desigualdades sociales, la promoción del crecimiento económico, la ampliación de la participación política, acciones que también contribuirán a una mayor paz social. Otra parte requiere reconocer que la región tendrá mejores posibilidades de influenciar la evolución de las relaciones internacionales que cualquiera de los países suramericanos en forma individual. En ese sentido, cuanto más profunda sea la integración, mayor será la capacidad regional de disuadir amenazas que en el futuro quieran imponerse.

8. Conclusiones

Percibido como un país importante en el contexto regional y contribuyente a la estabilidad en América del Sur, Brasil trata de conciliar una especie de liderazgo en el subcontinente, con un rol más destacado a nivel mundial a favor de Sudamérica.

A nivel internacional, critica las limitaciones inherentes a las estructuras globales de gobernanza, defiende reformar el orden y contribuye en áreas específicas, como la OMC y la FAO. A nivel regional, el país trata de combinar la promoción del desarrollo regional integrado, especialmente a través de UNASUR, con el mantenimiento del equilibrio geopolítico regional, preservando su entorno estratégico como una zona de paz y cooperación, libre de armas de destrucción masiva y de la influencia de potencias extranjeras.

La visión de futuro de Brasil se resume, pues, en la construcción colectiva de un orden internacional regido por reglas e instituciones legítimas, representativas de la distribución de fuerza en el concierto de las naciones. Esta propuesta se ampara en la promoción de la estabilidad regional y en su crecimiento sostenible en los ámbitos social y medioambiental, manteniendo a Sudamérica ajena a conflictos internacionales y en donde ninguno de sus países tiene condiciones de asegurar sus necesidades de defensa en un mundo cada vez más inestable y peligroso.

Combinadas, esas políticas contribuyen a reducir las tensiones sociales y a promover el desarrollo, con repercusiones positivas en el campo de la seguridad ciudadana. Se crea, así, un círculo virtuoso que atrae inversiones y proyectos viables en el futuro, ampliando las posibilidades de atender las expectativas de los pueblos suramericanos. Al final, el desarrollo produce más seguridad, aplaca tensiones sociales y disminuye la demanda por el uso de la fuerza.

Tal resultado solo puede lograrse, sin embargo, como parte de las instituciones legítimas, la promoción de normas estables y justas, la creación a través de la negociación y el diálogo de soluciones consensuadas a los problemas regionales y globales. Hasta que se establezca tal armonía, sin embargo, habrá quizás la necesidad de usar la fuerza. En este caso, el mejor empleo de la fuerza es el que no se hace: la disuasión. Y eso requiere inversiones, acuerdos con los vecinos y capacidades que solo se realizarán, en el caso de Sudamérica, mediante un proceso de cooperación intenso, lo que se busca alcanzar con UNASUR.

Brasil distingue claramente, aún, el uso de la fuerza militar de la policial, lo que aporta dificultades a la cooperación regional. Diferencia también el empleo de tropas en su territorio del que se hace en el ambiente internacional, afirmando, en ese caso, la necesidad de establecer reglas de juego claras, respetuosas de principios básicos, como el de la soberanía estatal, el de la no-intervención y el de la solución pacífica de controversias.

Al analizar las amenazas que pueda enfrentar en el futuro, Brasil ve la necesidad de mejorar la gobernabilidad global, de profundizar la integración regional y de ampliar su capacidad disuasoria. Pero también rememora las enseñanzas de Saavedra Lamas, entre otros estadistas suramericanos, quienes, en tiempos difíciles y peligrosos, pusieron fin a las guerras corrientes y trabajaron por un mundo en que los conflictos se resuelven por el diálogo, por la conciliación y por la diplomacia.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, Emanuel y Michael BARNETT (Editores)
1998 *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AMORIM, Celso
2012 “Estrategia de Defensa de Brasil y de América del Sur”, en: *Conferencia magistral realizada por el Ministro de Defensa de Brasil Celso Amorim*. Santiago de Chile: Escuela Militar. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2012000200008&script=sci_arttext>.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL BRASIL
2012a *Estrategia Nacional de Defensa*. Disponible en: URL:<<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL BRASIL
2012b *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponible en: URL:<<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL BRASIL
2012c *Política Nacional de Defensa*. Disponible en: URL:<<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>.
- BUZAN, Barry
1997 “Rethinking Security after the Cold War”. *Cooperation and Conflict*, volumen 32, número 1.
- CARDOSO, Fernando Henrique y Enzo FALETTO
1977 *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores S.A.
- CARLSNAES, Walter, Helene SJURSEN y Brian WHITE (Editores).
2003 *European Foreign Policy Today*. London: Sage.
- CASANOVA, Lourdes y Julian KASSUM
2013 *From Soft to Hard Power: In search of Brazil's Winning Blend*. INSEAD Faculty & Research Working Paper. Disponible en: <<http://www.insead.edu/facultyresearch/research/doc.cfm?di d=52407>>.

CEED/CDS-UNASUR

2015 *Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los Términos de Referencia para los conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana.* Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED)/ Consejo de Defensa de la UNASUR (CDS-UNASUR).

CHECKEL, Jeffrey T.

2001 "Why Comply? Social Learning and European Identity Change". *International Organisation*, volumen 55, número 3.

CHOUDHRY, Harsh, Mads LAURITZEN, Ken SOMERS y Joris VAN NIEL

2015 Report: Technologies that could transform how industries use energy. Disponible en: <http://www.mckinsey.com/insights/operations/Technologies_that_could_transform_how_industries_use_energy?cid=other-eml-alt-mip-mck-oth-1511>.

DEUTSCH, Karl y otros

1957 *Political Community and the North Atlantic Area.* Princeton: Princeton University Press.

ESPAS (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM)

2015 Global Trends to 2030: Can the EU meet the Challenges Ahead? ESPAS report. Disponible en: URL:<<http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-2015.pdf>>.

FABIAN, K.P.

Russian Bombing in Syria: An Interim Assessment. Disponible en: <http://www.idsa.in/idsacomments/russian-bombing-in-syria_kpfabian_271015>.

FISHER, Joschka

2015 "The Return of Geopolitics to Europe" in *Project Syndicate*. Disponible en: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitics-returns-to-europe-by-joschka-fischer-2015-11?utm>>.

FURTADO, Celso

1976 *A economia latino-americana.* São Paulo: Companhia Editora Nacional.

GUNDER FRANK, Andre

1967 *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical studies of Chile and Brazil.* Monthly Review Press.

HAAS, Ernst Bernard

1958 *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

HALPERIN-DONGUI, Tulio

2013 *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

PINHEIRO, Leticia, Maria Regina Soares de LIMA y Mónica HIRST

2010 "A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios", en: *Revista Nueva Sociedad especial em português*. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf>.

INDIAN EXPRESS

2015 Significance of the India-US-Japan Malabar naval exercise. Disponible en: <<http://indianexpress.com/article/explained/significance-of-the-india-us-japan-malabar-naval-exercise/#sthash.B7ekulPQ.dpuf>>.

KOHNSTAMM, Max y Wolfgang HAGER (Editores)

1973 *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. Nueva York: Macmillan.

KELSTRUP, Morten y Michael C. WILLIAMS (Editores)

2000 *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*. London: Routledge.

LINDBERG, Leon N.

1967 "The European Community as a political system: notes toward the construction of a model". *Journal of Common Market Studies*, volume 5, número 4.

McCLORY, Jonathan

2013 *The Soft Power 30 Report*. Londres - Nueva York: Portland PR Limited. Disponible en: <http://softpower30.portlandcommunications.com/pdfs/the_soft_power_30.pdf>.

MCGUIRE, Virginia

2014 "The whole World wants South America's Farmland", en: *ZDNet*, 12 de enero. Disponible en: <<http://www.zdnet.com/article/the-whole-world-wants-south-americas-farmland/>>.

McNAMARA, Kathleen R.

2014 "The EU After Ukraine. 'European Foreign Policy in the New Europe'", en: *Foreign Affairs*, de 14 de marzo. Disponible en: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-03-04/eu-after-ukraine>>.

MANNERS, Ian y Richard WHITMAN

1998 'Towards Identifying the International Identity of the European Union: A Framework for Analysis of the EU's Network of Relations', en: *Journal of European Integration*, volumen 21, número 2, pp. 231-249.

2001 *The 'Difference Engine': Constructing and Representing the International Identity of the European Union*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.

MAYNE, Richard J. (Editor)

1972 *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. Londres: Fontana.

OTAN

2015 *The Readiness Action Plan*. Disponible en: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm>.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu

2008 "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical", en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 51. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>>.

PUTIN, Vladimir

2015 *Speech at the final plenary session of the 12th Annual Meeting of the Valdai Discussion Club*. De 22 de octubre. Disponible en: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548>>.

RICUPERO, Rubens

2010 A sombra de De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Lula (2003-2010). Disponible en: URL:<<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>.

SARAIVA, Miriam Gomes

2010 "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007", en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 50, número 2. Disponible en: <www.scielo.br/scielo>.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe

2013 Brazil in the United Nations. 1946–2011. Brasilia: Funag. Disponible en: <http://funag.gov.br/loja/download/1031-Brazil_in_the_United_Nations_1946_-_2011.pdf>

SINGH, Abhijit

2015 "Malabar-2015 and Power Dynamics in the Asia Commons", en: *IDSA comment*. Disponible en: <http://www.idsa.in/idsacomments/Malabar2015andPowerDynamicsintheAsianCommons_asingh_231015>

SIPRI

2014 *SIPRI Military Expenditure Database*.

STARR, Harvey

1997 "Democracy and Integration: Why Democracies Don't Fight Each Other". *Journal of Peace Research*, volumen 34, número 2, pp. 153-162.

THINKUNAS, Harold

2014 "Brazil's Rise: Seeking Influence on Global Governance", en: *Brookings*. Disponible en: <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/04/24-brazils-rise-trinkunas/trinkunas-brazils-rise.pdf>>

ULLMAN, Richard

1983 "Redefining Security". *International Security*, volumen 8, número 1, pp. 129-153.

VERMA, Richard

2015 "Protecting Our Shared Spaces". Remarks at the Observer Research Foundation. New Delhi. Disponible en: <<http://newdelhi.usembassy.gov/sr081415.html>>

YOUNGS, Richard

2004 "Normative dynamics and strategic interests in the EU's external identity". *Journal of Common Market Studies*, volumen 42, número 2, pp. 415-35.

WALLERSTEIN, Immanuel

2000 *The Essential Wallerstein*. Nueva York: The New Press.

Seguridad y defensa desde la mirada de una potencia mediana: El caso de Chile

Jaime Baeza F.
María Cristina Escudero I.

1. Introducción

En toda la región de Sudamérica ha habido una evolución en cómo se entiende la Seguridad Internacional. Entre otras cosas, lo anterior significó mutar la concepción de amenazas, y por cierto, de cómo enfrentarla. Atrás va quedando la idea de guerras clásica o interestatal. Por el contrario, las amenazas son desde fuera del Estado, y la mayor de las veces, de orden transnacional. Es por esto que la cooperación entre los diferentes países es clave, a la vez que muchas naciones deben asumir el desafío de hacerse responsables de su lugar en la agenda internacional, aumentando su altura estratégica y generando espacios para la seguridad cooperativa.

En este documento de trabajo argumentamos que Chile tiene la obligación de responder al estatus de potencia mediana, y para ello, ha adoptado una concepción de seguridad cooperativa que se ha centrado en establecer la seguridad por la vía de ser un actor activo en la construcción de paz frente a las nuevas amenazas, tanto en el orden global como en el regional. Además requiere la superación gradual pero efectiva de sus tensiones vecinales, lo que no ha estado exento de dificultades en el camino. En este contexto, los últimos veinte años han sido de integración con Argentina, de avances sustanciales con Perú —pese a las dificultades— y pendular con Bolivia. Se desarrollan dos aspectos. El primero, es la ampliación del concepto de seguridad que le confiere una dinámica distinta a la relación entre los Estados. Segundo, la existencia de un sistema internacional en materia de seguridad internacional que tiene la capacidad de actuar concertadamente a través de organismos intergubernamentales, pero cuyos Estados miembros mantienen autonomía para decidir sus propios asuntos.

En las siguientes páginas expondremos la evolución del concepto de seguridad internacional en Chile desde la Guerra fría, asumiendo una concepción que proviene de superar visiones realistas clásicas y entender el encuadramiento del concepto de seguridad. Lo anterior significa comprender que la seguridad

es de orden multidimensional, contemplando elementos que van más allá e incluyen aspectos sociales, económicos, estabilidad política y calidad de vida de los habitantes de una sociedad, en relación y protección con lo que ocurre en otras sociedades. Además, Chile no está solo en la región. Entender un concepto de seguridad cooperativa exige entender que su propia seguridad está mediada y entregada también por lo que hacen otros Estados, lo que en el contexto regional es clave.

Posteriormente, analizamos como Chile desde el retorno a la democracia se ha reinsertado al mundo, no solo en lo comercial, sino también en lo diplomático, y por cierto, en el ámbito de la seguridad internacional. Como se podrá apreciar también, ha sido un camino no exento de complicaciones y dificultades, sobre todo en el terreno vecinal. Incluso en ese ámbito el cambio ha sido relevante, considerando que se han superado dificultades históricas. En este sentido, se hace también un repaso por todos los acuerdos regionales, bilaterales y multilaterales en materia de seguridad internacional celebrados por Chile.

Finalmente, se entiende por qué para la seguridad chilena se requiere entender el verdadero estatus del país en el contexto regional y global, asumiendo que es una potencia mediana con responsabilidades internacionales para la construcción de una paz positiva. Como nación el país debe ser constructor activo de acuerdos que aseguren enfrentar de manera adecuada las amenazas no militares que se han consolidado en la última década, de manera conjunta y combinada con el resto de la región.

2. Evolución del concepto de seguridad en el contexto regional

El concepto de seguridad se ha extendido y profundizado luego de terminada la Guerra Fría. La visión neorrealista que dominó los estudios estratégicos de dicho periodo comenzó a ser desafiada por teorizaciones más amplias que no solo incorporan el estudio de la guerra, sus causas, efectos y cómo evitarla, sino elementos internos de los países. Es decir, aquellos que significan amenazas para la vida de los individuos, sin importar las fronteras. Es así, como la guerra perdió relevancia frente a las llamadas nuevas amenazas de la década de los noventa, y que en la actualidad constituyen amenazas consolidadas. Estas, como indica Brown, son las que derivan tanto de desafíos militares como no militares entre-Estados, intra-Estados y a nivel transnacional, los que afectan la seguridad en continuidad y discontinuidad respecto de los temas militares tradicionales (Brown, 2007:46).

El hecho de que las amenazas ya no provengan de una sola fuente, y que incorporen distintos aspectos, las hace más casuísticas, puesto que las amenazas pueden ser distintas para uno u otro Estado. También hace que la

comprensión y tratamiento de dichas amenazas sea más compleja y, que por lo tanto, la visión de autoayuda que proponen los realistas clásicos (Morgentau, 1948), no responda a las necesidades de cooperación que requieren las nuevas amenazas. En este contexto, existen en el hemisferio americano distintos tipos de organizaciones que se hacen cargo de la seguridad internacional y defensa. Uno de ellos, es la Organización de Estados Americanos (OEA), la que reconoce un concepto multidimensional de seguridad que abarca incluso temas de seguridad humana (Declaración de México, 2003). Otro órgano para este fin está en el seno de Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), el que incorpora nuevas amenazas, pero la extensión de la noción de seguridad es más acotada. En el fondo, si bien hay una intencionalidad de extender el concepto de seguridad, este no se ha concretado en órganos de cooperación sudamericanos que abarquen temas de desarrollo humano. No obstante, sí hay instituciones que incluyen temas de preocupación transnacional y para el aumento de confianzas mutuas en un sentido más amplio, al menos sobre el que se manejaba durante la guerra fría, y a los cuales Chile se sumó a partir de la transición a la democracia.

La declaración de 2003, en México D.F., sobre Seguridad de las Américas, que emana de la OEA, explícitamente señala que los “conceptos y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. En el punto donde se listan las nuevas amenazas a la seguridad se incluye 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. A lo anterior, hay que agregar la pobreza extrema, la trata de personas, los desastres naturales, entre otros. La forma de tratar estos temas de seguridad no se ajustan al entendido convencional de las amenazas militares interestatales, donde el dilema de seguridad predomina. En efecto, para alcanzar objetivos que comprendan nuevos problemas de seguridad, se requiere —aparte de la cooperación entre distintos foros internacionales (no solo la OEA)— del esfuerzo interno gubernamental intersectorial, con apoyo del sector privado y de la sociedad civil. En definitiva, lo que esta declaración deja ver implícitamente es que la seguridad hemisférica requiere de un Estado eficaz y eficiente que pueda garantizar además la gobernanza.

El principio de cooperación e institucionalización también está presente en la Declaración de México efectuada en el 2003. Los Estados firmantes reconocen que “la cooperación económica, técnica, política, jurídica, medioambiental, social, de seguridad y de defensa, contribuye a la estabilidad y la seguridad de los Estados y del Hemisferio en su conjunto”. Para evaluar, prevenir, enfrentar y responder este tipo de amenazas a nivel hemisférico, existe la Secretaría de

Seguridad Multidimensional (SSM), la que promueve la cooperación entre los Estados miembros de la OEA, y de estos con el Sistema Interamericano y otras instancias del Sistema Internacional. A la coordinación antes mencionada, se suma el interés de cooperar que implica poner recursos a servicio de otro Estado para lograr objetivos comunes. Esta cooperación se deriva —y complementa— de la coordinación y la seguridad colectiva que intenta establecer condiciones de estabilidad para preservar la paz, y regular que los conflictos se resuelvan pacíficamente en un marco normativo preestablecido. Sin perjuicio, del impulso realizado por la OEA y de la participación de Chile en este foro, es en el marco de la institucionalidad subregional de Unasur y los acuerdos bilaterales donde Chile ha desplegado sus mayores esfuerzos por convertirse en una potencia mediana.

A diferencia de la OEA, Unasur no declara un propósito multidimensional de seguridad, pero sí señala en su tratado constitutivo que uno de sus objetivos (específicos) es:

[...] la coordinación entre los organismos especializados de los Estados miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado (Unasur, 2008).

Existe para los efectos de cumplir con este objetivo, un Consejo de Defensa que ha enfocado su quehacer en la construcción de confianza, especialmente frente a asuntos militares y desafíos, que no proviniendo de otros Estados (tales como el narcotráfico), si constituyen amenazas. Este consejo no involucra problemas de desarrollo como mínimos de subsistencia relativos a pobreza y salud. En este sentido, esta instancia de consulta, cooperación y coordinación no refleja elementos de seguridad humana, pero sí se compromete con la generación de un mecanismo para desarrollar la confianza mutua en el ámbito de la seguridad internacional en sentido amplio, a lo que Chile se ha sumado activamente.

3. Inserción de Chile en el contexto internacional

Chile se ha sumado a las instancias de cooperación regional. A partir de la década de los noventas ha entendido este desafío en dos dimensiones que operan conjuntamente, una desde la política exterior, y otra, desde la seguridad internacional y defensa en sentido amplio. En el plano de la política exterior, Chile ha tenido una mirada comercial intensa desde los inicios de la democratización, con un fuerte componente bilateral. El presidente Patricio Aylwin (1990–1994) puso sus primeras energías en insertar a Chile como una

democracia en el plano global. Tuvo como prioridad vecinal la búsqueda de acuerdos con Argentina para cerrar los temas pendientes fronterizos. Lo anterior es un componente importante de acercamiento con los países de la región, lo que se acrecentó a través de los acuerdos comerciales.

Esta tarea continúa en el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994–2000). Las iniciativas de formar una zona de libre comercio entre Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay comenzaron en 1991 —que se concretarían posteriormente en Mercosur¹— y los postulados de cooperación económica e integración física derivados del tratado de paz y amistad entre Chile y Argentina de 1984, y firmados en 1991, son ejemplos de esta tendencia. Más aún, en la integración física con Argentina, que les permitió usar los puertos chilenos, se privilegiaron los objetivos políticos estratégicos por sobre la oposición interna de parte de sectores productivos tradicionales chilenos. La apertura hacia el Asia-Pacífico iniciada con el presidente Ricardo Lagos (2000–2006) es otro elemento importante de política exterior con repercusiones en la cooperación regional. Chile pasa de ser un país lejano y aislado para transformarse en la puerta de la región. Es decir, a un nuevo eje de desarrollo económico y amenazas para la seguridad internacional.

Antes, el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle pudo mejorar sus relaciones comerciales en la región latinoamericana, y también en el Asia-Pacífico participando todos los años activamente en la cumbre de *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC). En este sentido, no solo fue importante el entendimiento con la ribera oriental, sino que también con los países de la región en la ribera occidental, tales como Perú y Colombia. Con el primero se comparte presencia en APEC y en el recientemente acordado *Trans Pacific Partnership* (TPP). Con ambos, se comparte la presencia en la Alianza del Pacífico, mecanismo de cooperación regional que a diferencia de su contraparte en el ALBA no tiene tintes ideológicos. Más bien, la organización está orientada a enfrentar los desafíos de un nuevo eje estratégico global, situado en las riberas del océano Pacífico. Es decir, todos los acuerdos mencionados afectan los desafíos de cooperación más allá del solo comercio, incorporando mecanismos de consulta política, seguridad internacional y defensa.

Chile consolida su presencia global en las dos primeras décadas de la democracia, con 24 acuerdos comerciales, 63 mercados, que representan el 63,3% de la población mundial y el 85,3% del Producto Interno Bruto (PIB) global (Direcon, 2015). Probablemente, lo más relevante en dicho período fue responder en los primeros años a Europa: Francia, Alemania, Italia y otros

¹ Chile no entró como miembro pleno del Mercosur, pero sí como miembro asociado, con el objetivo de aprovechar la instancia como un foro de discusión regional más allá de lo puramente comercial.

países que se jugaron por la vuelta a la democracia en Chile, por lo que la presión por innovar con otras áreas de política exterior que no fuera restablecer relaciones políticas rotas por la dictadura fue muy poca. Por ello, en un comienzo, parecía poco lógico generar acuerdos políticos que fueran más allá de mantener una suerte de status quo post-guerra fría con regiones cuyo devenir ideológico era aún incierto. En este sentido, la capacidad de los gobiernos de la Concertación para aumentar su capacidad política en cooperación Sur – Sur era baja durante los noventas.

Las primeras prioridades para el trabajo político fueron resolver los problemas generados por la diplomacia fronteriza, y luego, reinsertarse con las grandes potencias internacionales, tales como Estados Unidos y Europa (Rojas Aravena, 1997: 402-404). Del análisis de la secuencia de tratados comerciales, esto fue justamente lo que ocurrió: de los 8 tratados comerciales firmados en la década de los noventas, 7 son con países latinoamericanos y 6 con países sudamericanos, siendo Canadá y México las excepciones. Solo en el 2002 llegan los tratados con la Unión Europea, luego con EE.UU. en el 2003 y con Asia-Pacífico a partir del 2005. La captura de las relaciones exteriores por la política comercial se atenúa con la participación de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas entre los años 1996–1997, 2003–2004 y 2014–2015. Además, un chileno ocupa la Secretaría General de la OEA en el periodo 2005–2015, y Chile tiene una activa participación en la formación de UNASUR al asumir su primera Presidencia Pro-tempore en los años 2008 - 2009.

4. Cooperación regional: acuerdos en seguridad internacional y Defensa

En la dimensión de seguridad internacional y defensa, Chile ha canalizado en términos generales los problemas pendientes —generalmente relacionados con temas fronterizos— para que se solucionen solo por la vía pacífica, ya que el país ha hecho una apuesta por los mecanismos de consulta política, cooperación militar e integración comercial. Chile busca la paz y no tiene hipótesis de conflicto bélico pendiente. En este sentido, la política exterior comercial de Chile y su economía abierta han sido instrumentales también en el plano de la seguridad internacional y defensa, lo que ha operado de distinta forma y velocidades dependiendo del país con que se trate.

Pese a que Chile y Perú en la actualidad cuentan con una fluida relación comercial —es el segundo país de destino de la inversión chilena después de Argentina— el tratado de libre comercio con esta nación llegó solo en el 2006. En la actualidad Chile y Perú participan en los mismos bloques —TPP, Alianza del Pacífico (donde además está Colombia, México y Costa Rica como

observadora) y APEC². Paralelamente Chile y Perú han desarrollado mecanismos de cooperación. El principal camino ha sido el trabajo 2 + 2 en el que participan los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países, sufriendo altibajos en su actividad durante el litigio ante la Corte Internacional de Justicia en la Haya, por la frontera marítima (2008-2014). Hay cooperación también en tráfico aéreo y marítimo (intercambio de información, operaciones conjuntas como rescates, etc.). En el marco del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de UNASUR ambos países han cooperado en materia de ejercicios y seminarios para operaciones de paz y catástrofes naturales, entre otros.

Pese a todos estos elementos de cercanía, Chile y Perú aún no han llegado a una complementariedad completa. La tesis de las cuerdas separadas —donde lo estratégico se desvincula de lo comercial— aflora periódicamente en tensiones vinculadas con situaciones fronterizas, que no alcanzan a quebrar las relaciones, pero las friccionan. Estos hechos impiden profundizar o avanzar a una mayor cooperación estratégica. En consecuencia, pese a todo lo avanzado sigue habiendo espacio para crecer en cooperación chileno-peruana.

La génesis de las buenas relaciones chileno-argentinas, comienzan en 1984 con la firma del tratado de paz y amistad. Dicho acuerdo pone fin al conflicto por el canal del Beagle, y las islas Nueva, Picton y Lennox. En 1991, el Presidente Aylwin firma un tratado de complementación económica con el Presidente Menen, y en 1994 el Presidente Frei Ruiz-Tagle cierra con Argentina el conflicto de Laguna del Desierto. La década concluye con una complementación absoluta. Más aún, en el 2009 las Presidentas Bachelet y Fernández firman el tratado de Maipú sobre integración económica, política y estratégica, como se menciona más adelante.

Con Bolivia, en cambio, hay un gran déficit, al punto que no tenemos relaciones diplomáticas. Sin embargo, existieron acercamientos comerciales durante la década de los noventas que se concretó con un acuerdo de complementación económica en 1993. En la actualidad, las acciones derivadas de la demanda de salida al mar por parte de Bolivia mantiene tensionadas las relaciones políticas y con inversionistas chilenos presentes en menos medida que en otros países de la región (ej. Argentina y Perú).

Ecuador ha sido históricamente un aliado de Chile. Sin embargo, en el ámbito de cooperación y acuerdos comerciales este país no ha estado dentro de las

² Los países latinoamericanos que participan de estas instancias son las siguientes: TPP: Chile, Perú y México; Alianza del Pacífico: Chile, Perú, Colombia y México y Costa Rica como observadora; APEC: Perú, Chile y México.

prioridades chilenas. En efecto, Ecuador ha sido el último país latinoamericano en firmar el Acuerdo de Complementación Económica con Chile en el 2008. Al estar Ecuador en el Alba, este se ha abstenido implícitamente de participar en todos los bloques en los que está Chile. En resumen, se ha perdido centralidad en las relaciones con Ecuador, probablemente porque los ecuatorianos diversificaron sus relaciones bilaterales y multilaterales en las últimas décadas.

Brasil fue uno de los primeros tres países a los cuales Chile se acercó comercialmente una vez recuperada la democracia —junto a Uruguay y Argentina— lo que se concretó en agosto de 1991 con un acuerdo preliminar que evolucionó más tarde en Mercosur (1996). Han existido muchas declaraciones amistosas e instancias de participación política conjunta. Chile reconoce en Brasil una potencia, pero ellos no siempre han ejercido un liderazgo comprometido con la región, y hasta ahora está orientado a fortalecer sus relaciones con los BRICS. Excepto por Minustah (Misión Naciones Unidas en Haití), Brasil no ha concretado cooperación con ningún país sudamericano, aunque extraoficialmente han manifestado interés en participar en la fuerza binacional *stand-by* para operaciones de paz de Naciones Unidas Cruz del Sur, que actualmente está integrada por Argentina y Chile. Sin perjuicio de lo anterior, Chile y Brasil tienen un alto grado de coincidencia en la cooperación, dentro del marco del CDS. Más aún, Chile ha hecho participar a Brasil en todas las decisiones que ha tomado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante los años 2014 y 2015, apoyando su solicitud como miembro permanente del mismo.

A su vez, las relaciones entre Chile y Estados Unidos de América deben mencionarse para capturar el pragmatismo y naturaleza de las relaciones exteriores, de seguridad internacional y defensa chilena. Con dicho país, Chile tiene una relación fuerte y estable que se ha traducido en una alianza confiable enmarcada en una serie de acciones concretas, tales como el Tratado de Libre Comercio en 2003 y el ingreso de Chile al programa de *visa waiver* en 2014. Sin embargo, Chile ha mantenido posiciones divergentes con EE.UU. en situaciones como la guerra con Irak en 2003. Colombia y Perú, también tienen una buena relación con esta potencia, pero por razones distintas y probablemente más relacionadas con la lucha contra el narcotráfico y la subversión. EE.UU. pesa mucho más en la política interna colombiana y peruana que en la chilena.

Considerando lo señalado, cabe preguntarse qué se ha avanzado para alcanzar mejores niveles de cooperación, en particular de la Seguridad Internacional y Defensa. Chile mantiene activos una serie de acuerdos a nivel bilateral y multilateral que dan cuenta de una preocupación real por la seguridad

cooperativa, incluso con países donde las relaciones políticas han tenido más dificultades en los últimos años. En este sentido, el informe sobre la Institucionalidad de Defensa en Suramérica (2015) producido por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) del CDS señala que Chile mantiene 82 acuerdos bilaterales a nivel regional y siete a nivel multilateral. De todos los acuerdos, 21 se firmaron con Argentina, 19 con Ecuador, 15 con Perú, cinco con Colombia y Uruguay, cuatro con Brasil y Bolivia, para finalmente tener dos firmados con Paraguay.

De las cifras antes mencionadas, llama la atención la cantidad de acuerdos firmados con dos países vecinos en particular, Argentina y Perú. En cuanto al primero, destaca el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG), que ha continuado su funcionamiento desde 1995, a lo cual se ha sumado un mecanismo 2+2 que incorpora a los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores en un diálogo de carácter permanente. Sumado a lo anterior es del caso mencionar otros dos acuerdos dentro de la veintena. Por un lado, está el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación. Dentro de los objetivos de ese acuerdo, está trabajar en forma conjunta para la consolidación de una cultura de la paz e integración, y además, continuar la cooperación en el ámbito de la Defensa. Este tratado marca un hito porque es la primera vez que se enmarca en integración más allá de la cooperación. Por otro lado, se crea una fuerza conjunta y combinada para operaciones de paz argentino-chileno "Cruz del Sur".

Por otro lado, con Perú la cooperación entra en el terreno de los acuerdos multilaterales, y también con ejercicios combinados de orden bilateral como es el caso del ejercicio "Concordia". Este último, trata de la coordinación de ambos países para enfrentar desastres naturales mediante un marco de conducción combinado de las Fuerzas Armadas. A la vez, existe participación combinada en ejercicios multilaterales tanto como parte del sistema interamericano como así mismo como parte de UNASUR. Un ejemplo de lo anterior son los ejercicios combinados de todos los países miembros y que tienen como centro las operaciones para el mantenimiento de la paz. Una innovación es el ejercicio UNASUR V que se realiza en Chile a finales de 2015. En esa oportunidad, tuvo como objetivo central el trabajo en materia de prevención y recuperación en materia de catástrofes.

Contrario a lo que pudiese pensarse, con Bolivia también se han firmado una serie de acuerdos que van más allá de lo comercial y/o lo meramente consular. En este sentido, destacan los acuerdos entre Ministerios de Defensa e incluso entre las propias Fuerzas Armadas. Entre los cinco acuerdos, se incluye el acta para la Cooperación entre las Fuerzas Armadas de Bolivia y Chile del año 2010, la que fue ratificada por la voluntad de las partes en 2011. A su vez, son

interesantes los resultados obtenidos en virtud de las acciones que culminan en el Acta de Declaración de Terrenos Libres de Minas firmada por los ministros de Defensa de Bolivia y Chile, también en 2010, en la cual está certificado el desminado de vastos sectores de la frontera común.

Pese a estos avances, es en el terreno multilateral donde Chile afianza la relación con algunos países de la región, y en especial con el Estado Plurinacional de Bolivia. Es el CDS el que ha establecido las sinergias de acción para poder actuar de manera combinada. Tal como se expresó con anterioridad, la realización de ejercicios conjuntos y combinados a nivel de las Fuerzas Armadas permite la cooperación entre países, incluso entre quienes se supondrían más lejanos entre sí. En el año 2014 se efectuó en Argentina el ejercicio UNASUR IV, centrado en operaciones de paz. En el 2015, UNASUR V se desarrolló en Chile, con el objetivo central de estudiar la prevención y reacción ante catástrofes naturales.

Chile, también ha establecido cooperación bilateral en el terreno de la seguridad internacional y defensa con otros países de la región. En el caso de Ecuador, se registran 19 acuerdos. Entre ellos se incluyen intercambio de misiones y otros del mismo nivel, tanto de las instituciones armadas, como de los propios ministerios de Defensa. De hecho, en octubre de 2015 se realizó una ronda bilateral a nivel de ministros, en donde se ratificó la voluntad de continuar en relaciones estrechas, tales como se han dado en el marco de Minustah, donde un comando de ingenieros militares chilenos y ecuatorianos, fueron de gran ayuda especialmente después del terremoto de Haití. En este sentido, cabe destacar que pese a algunos reclamos al interior de Chile sobre un enfriamiento relativo de las relaciones con Ecuador, lo cierto es que siguen siendo fuertes. Es un hecho no menor porque es un caso de un país que pertenece al grupo ALBA que vincula a Ecuador con el grupo liderado por Venezuela, mientras que Chile es miembro de la Alianza del Pacífico. Lo anterior, significa que no existe detrás de las alianzas que realizan los chilenos en materia de seguridad internacional y defensa una componente de ideologías afines o que haya una línea política determinada por parte del gobierno.

Chile ha adoptado la idea de una seguridad internacional y defensa continental que exige acuerdos y trabajo: conjunto y combinado, porque ya no es un problema militar clásico, sino más bien una visión que contenga la capacidad de desarrollar en la población una percepción de seguridad.

5. Chile como potencia secundaria o mediana

Con la transición a la democracia, Chile retoma su posición como potencia mediana en la región. Entendemos por potencia mediana aquella que es capaz de formular su estrategia de política exterior, seguridad internacional y defensa independiente de las potencias globales y emergentes en un contrapeso complementario y no antagónico. En este sentido, la literatura ha ido avanzando en una discusión sobre la existencia de potencias medianas, o en definitiva, países que juegan en la escena internacional un papel que es superior al que ha desarrollado en el pasado. Concordamos con la visión de la Escuela Inglesa, respecto de la existencia de una sociedad internacional (Bull, 1977) en la cual los países juegan roles y liderazgos motivados por los acuerdos inter-estatales, sin que con esto asumamos estrictamente un enfoque constructivista, sino más bien ecléctico.

Los acuerdos que hemos detallado en los puntos anteriores están en un marco de una definición sobre gobernanza de seguridad regional, utilizando como marco UNASUR, y en especial el CDS. En este contexto, coincidimos con el concepto de los autores Flandes and Radseck sobre regímenes de seguridad y su gobernanza en el sentido que “denota una estructura formal e informal de autoridad que coordina, maneja y dirige colectivamente las repuestas a las seguridades de los estados y delinea un esfuerzo común de todos los países para promover estabilidad también a las zonas fuera de la región.” (2009:7).

Lo relevante es que haya un líder que es capaz de ejercer autoridad y permitir que sin menoscabar los intereses nacionales, todos los Estados de la comunidad cooperen, y en un estadio mayor logren estados de integración por la vía de la cesión de soberanía, tal como podría ser el caso del Tratado Schengen para la Unión Europea. Si bien no se propone algo similar para la región de Sudamérica, es un punto a buscar por instituciones como el CDS, es decir, instancias que al largo plazo tiendan a instrumentos similares o más modestos, pero en la misma dirección política. Obviamente en un contexto de geometrías variables de un mundo multipolar, no podemos pretender que los Estados tengan solo un set de alianzas posibles, pero sí que se mantengan en las que existen, protegiendo la cooperación entre los actores, tal como se lo ha propuesto Chile.

Es así, que en ese marco, las súper-potencias estarían desarrollando un set de normas relacionales con los países emergentes, los que a su vez lo reiteran en una escala diferente con las potencias medianas (potencias emergentes vis à vis medianas). Al respecto, podemos definir como potencias emergentes aquellas descritas por Goldman and Sachs el año 2001. Estas son las llamadas potencias BRIC, es decir Brasil, Rusia, India y China. Esto es relevante porque

Brasil es potencia emergente que replica hacia las potencias medianas su propia relación con las potencias consolidadas³. En este orden, Baeza (2010) sostiene tres características esenciales que ayudan a entender las interrelaciones a considerar entre las potencias consolidadas y emergentes, y finalmente cómo se relacionan con las potencias medianas. Son las siguientes lógicas:

- 1) El liderazgo obtenido por la potencia consolidada o emergente no es cuestionado por ningún otro país en la región geográfica inmediata.
- 2) La capacidad de expandir la influencia más allá de su área de influencia geográfica.
- 3) Jugar un rol armonizador y no antagonista al liderazgo de las potencias globales, en especial los Estados Unidos, y por cierto ser un articulador entre las naciones avanzadas y las potencias secundarias o medianas.

A la luz de lo expuesto, una primera aproximación a la relación entre potencia emergente y mediana en la región de UNASUR se establece a través de la posible interacción para lograr beneficios mutuos, tanto en lo económico como en seguridad internacional y defensa. Brasil puede ejercer poder efectivo en el área para lograr esta interacción, pero al interior del Cono Sur Sudamericano las potencias medianas, de las cuales Chile se siente parte, reaccionan a la potencia emergente de la siguiente forma evidenciada por Margheritis (2010):

- 1) Ayudando a generar definiciones nacionales en términos de intereses internacionales de los países del área.
- 2) Ayudando a crear y negociar instrumentos en el área multilateral para soluciones para las amenazas comunes.
- 3) Desarrollando compromiso y acción concreta para interactuar en conjunto en el nivel internacional.

Las dos clasificaciones de características hasta ahora analizadas muestran la importancia de un sistema de gobernanza en la seguridad regional de Sudamérica, no solo para entender el liderazgo de una potencia regional, sino también para generar sistemas de acción mutua que van desde la protección común de intereses, hasta la participación de la proyección internacional. En este contexto, la discusión se ha centrado mucho en las potencias emergentes y menos en las medianas, siendo esto último de vital importancia para Chile.

³ Cabe además señalar que potencias consolidadas tales como Alemania y Australia tienen dicha calidad pero no son globales, pues a pesar de la multiplicidad de fracturas existentes, EE.UU. sigue siendo la potencia global por excelencia.

En este contexto, Chile ha entendido su política exterior, seguridad internacional y defensa como una de aumento de su estatura estratégica, como la capacidad de constituirse como una potencia mediana, dependiendo de su desarrollo económico, la capacidad militar, la fortaleza institucional, la estabilidad política, la cohesión interna, el nivel cultural, el progreso social, la identidad nacional, la integración y el prestigio internacional, entre otros (CEE - Anepe Chile, 2015). Es por ello que Chile, pese a ser un país periférico, aspira a ejercer un rol de potencia mediana que genere retornos a la altura de las expectativas asumiendo los costos de ejercer su liderazgo. Esto es consecuente con los tres puntos que Margheritis destaca para las potencias medianas.

Del análisis presentado, Chile entiende la seguridad internacional y defensa como parte de un sistema mayor, es decir, un modelo relacional entre las potencias medianas y emergentes que incluye a los países que no son ni uno ni otro. En este sentido, consideramos que a partir de los análisis históricos desde el pacto ABC en 1914 (Argentina, Brasil y Chile), Argentina y Chile pueden ser consideradas como potencias medianas frente a Brasil. En este caso Paraguay y Uruguay aun no alcanzan esta categoría, pese incluso al impresionante despliegue en materia de operaciones de paz y diplomacia que desde la vuelta a la democracia han desarrollado las autoridades de Montevideo.

Entre las posibles potencias medianas podríamos considerar a Colombia y Venezuela. Con respecto a estos últimos, coincidimos con Flandes y Wojczewski (2011) que consideran que Caracas presenta demasiadas resistencias a Brasil, lo que le impide asumir un rol complementario. Además, están en directa colisión con los Estados Unidos. Por lo tanto, solo Colombia realmente podría asumir un rol de potencia mediana. Sin embargo, este trabajo no tratará de probar o modificar esta teoría. No significa que los países de la región no consideradas como potencias no sirvan para una comunidad de seguridad, pero ciertamente el ABC lleva más camino recorrido (Flandes y Radseck, 2009: 17). Más aún, los tres países mencionados tienen métodos operacionales combinados, que incluyen información sobre gasto militar, mandos comunes (Rizzo de Oliveira, 2009: 82), e incluso fuerzas binacionales como Cruz del Sur que los hace evidenciar esta relación entre la potencia emergente y potencias medianas.

Si consideramos lo señalado anteriormente, Nolte y Wehner reconocen que países que son potencias medianas como Chile no se oponen a Brasil como potencia que emerge, sin embargo la idea es disminuir su asimetría en la dependencia política (2013). Recordemos lo señalado precedentemente en cuanto a las relaciones chileno-brasileras. En este sentido, Chile busca por

medio de geometrías variables en sus relaciones internacionales, especialmente las económicas (ej. TTP, APEC), aumentar su estatura estratégica. Tal como lo sostiene Baumann (2009), lo anterior se refiere a una serie de formatos de negociaciones comerciales frente a distintas áreas del mundo y mecanismos regionales que Chile ha desarrollado desde los noventas. El mismo autor agrega que hay que tener cuidado que los encuadres comerciales no contengan elementos monetarios y financieros, los que también son relevantes, puesto que si bien las geometrías variables permiten no depender de lo geográfico, igual es necesario que en esas áreas existan grados de compatibilidad, dado lo complejo y precario que es el sistema multilateral (Ibíd.: 16-17). Chile ha asumido esta advertencia con la diversificación de estos acuerdos.

El punto de estas geometrías variables es que cuando incorporan el elemento geográfico, como es en el caso de la Alianza del Pacífico, es interesante notar que les permite superar esas dificultades previas, en tanto unidos son menos huérfanos para enfrentar lo heterogéneo de la región de Asia-Pacífico. Por tanto, debe tomarse la Alianza del Pacífico y el rol de Chile frente a la región en la lógica de lo que Nolte y Wehner (2013) consideran "*exit options*" o caminos de salida para que los países cooperen unos con otros para objetivos comunes (mejorar los niveles de intercambio interno, como a la vez unir fuerzas para negociar con otros), como ha sido la estrategia de Chile con varios países de la región. A la vez, entendiendo que la geometría variable significa también estar con otras potencias extra regionales, y que las condiciones pueden cambiar, según los autores, lo que reduciría los juegos de suma cero y los vetos de actores más poderosos que impidan avanzar en proyectos regionales, contribuyendo a regímenes de gobernanza regional de mejor nivel (Nolte y Wehner, 2003: 2), incluyendo los de seguridad internacional y defensa.

6. Conclusiones

Chile participa activamente del sistema interamericano a través de la OEA y de la subregión sudamericana, a través de UNASUR. Gracias a la evolución y aplicación del concepto de seguridad internacional y defensa, Sudamérica ha pasado de una zona de ausencia de conflicto a lo que Bataglino (2012) denomina una zona de paz positiva, porque los países cooperan activamente para la construcción de una paz duradera. Pese a que las tensiones fronterizas de Chile no han desaparecido, este país se ha sumado a los esfuerzos regionales para generar intereses y valores comunes que contribuyan a la paz.

Desde la década de los noventas, Chile ha logrado reintegrarse en el mundo como una democracia de instituciones fuertes y construir un prestigio

internacional de la mano de una política comercial abierta y pragmática. Esto ha resultado ser complementario y positivo para la evolución que Chile ha tenido en materia de seguridad internacional y defensa. El país entiende la seguridad internacional, tanto en el orden interamericano como subregional sudamericano, como un asunto de orden multidimensional, a la vez que comprende la naturaleza de las amenazas no militares que se han consolidado en las últimas décadas, tales como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas y personas, el crimen organizado de orden transnacional y la proliferación de armamento no tradicional. En la actualidad Chile no planifica la defensa nacional en función de un conflicto eminente con ningún país, y por el contrario, los hace por capacidades para responder a lo que quiere ser estratégicamente. La búsqueda de Chile es ser un actor para la paz positiva a nivel global. Por eso ha solicitado tener presencia en las misiones de paz como en África y su protagonismo en las organizaciones multilaterales.

Con lo señalado, Chile busca ejercer un liderazgo como potencia mediana, lo que a nivel vecinal se traduce en un esfuerzo permanente por construir confianzas, a través de las operaciones de cooperación que se han descrito en el desarrollo de este trabajo. Es decir, ocurre tanto en forma bilateral, pero especialmente por la vía multilateral, para lo cual el CDS ha resultado una instancia muy valorada. Chile ha adherido al CDS y a sus planes de acción puesto que se enmarca en un ámbito de una política internacional, de seguridad y defensa que es consecuente con lo que se ha construido desde el retorno de la democracia.

En definitiva, Chile entiende su rol como potencia mediana y su compromiso con la paz regional, aumentando su tamaño estratégico y generando los acuerdos para establecer una estrategia de seguridad internacional por la vía de cooperación con otros, lo cual hace que aumente su propia percepción de seguridad. En esta dirección, el esfuerzo debe ser permanente, ya que con dos de sus tres vecinos, aún hay tensiones fronterizas que conviven con los acuerdos comerciales, de seguridad internacional y defensa.

Los desafíos de Chile como potencia mediana significan establecer un sistema de relaciones no ideologizadas, a la vez que asumir su responsabilidad frente a la comunidad internacional en materia de operaciones de paz, mantenimiento de la seguridad regional y el accionar conjunto y combinado con sus vecinos, como es por ejemplo, Cruz del Sur, que aumenta la profundidad estratégica tanto de Chile, como de Argentina.

Por último, a pesar que los temas se han extendido respecto a lo que es considerado seguridad internacional, de la acción de estos mismos

organismos podemos desprender que las principales amenazas no están en el conflicto violento entre sus Estados. Las nuevas amenazas que han captado más atención y dedicación en la coordinación y cooperación son aquellas que provienen de agentes no estatales y que se mueven a través de las fronteras como el narcotráfico, la trata de personas, el crimen organizado transnacional y el tráfico de armas. Estas aumentan la posibilidad de conflicto interestatal, aumentan las tensiones entre los Estados y debilitan su capacidad de gobernar. En este contexto, este será el tipo de amenazas de los que se hará cargo el sistema de seguridad hemisférica.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMANN, Renato
2009 *Integración Regional. La importancia de una geometría variable de pasos paralelos*. Brasilia: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36891/LCBRSR211IntegracionRegionalLaImportancia_deRenatoBaumann.pdf>.
- BAEZA FREER, Jaime
2010 "Alcances de lo que significa ser una potencia emergente en el Siglo XXI". En: LEIVA, Patricio (Editor) *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*. Barcelona: Instituto dEstudis Humanistics Miquel Coll y Alerton.
- BULL, Hedley
1984 *The Anarchical Society*. Nueva York: Columbia University Press.
- BROWN, Michael
2007 "New Global Dangers." CHESTER A. Crocker, Fen Osler HAMPSON y Pamela AALL (Editores). *Leashing the Dogs of War*. Washington D.C.: US Institute of Peace Press.
- FLEMES, Daniel y Michael RADSECK
2009 "Multilevel Security Governance in South America". En: *Working Papers 117*. Hamburgo: German Institute Global Affairs.
- FLEMES, Daniel y Thorsten WOJCZEWSKI
2010 "Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America". En: *Working Papers 121*. Hamburgo: German Institute Global Affairs.
- HOLSTI, Kalevi
1996 *State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARGHERITIS, Ana
2010 *Argentina's Foreign Policy: Domestic Politics and Democracy promotion in the Americas*. Boulder: Lynn Rienner Publishers.

MORGENTHAU, Hans

1948 *Politics Among Nations*. Nueva York: Knopf

NOLTE, Detlef y Leslie WEHNER

2013 "The Pacific Alliance casts its cloud over Latin America". En: *Focus No 8*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer

2009 "A Estratégia Nacional de Defesa e reorganizacao e transformacao das Forcas Armadas", en: *Boletín RESDAL*, Año VII, número 33, julio.

ROJAS ARAVENA, Francisco

1997 "Chile: Cambio Político e inserción internacional 1964 - 1997". *Revista de Estudios Internacionales*, volumen 30, números 119 - 120.

UNASUR

2008 *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia: Unasur.

Amenazas a la seguridad en Colombia y posibilidades de cooperación vecinal

Henry Cancelado

1. Introducción

Los retos que representan la transformación interna de Colombia están enfocados a lograr una reforma interna de su sociedad, de su sistema político y, por supuesto, de su sistema de seguridad y defensa, entendiendo que al lograr superar el problema de insurgencias que se tiene, es evidente que aparecerán nuevas formas de inseguridad y desafíos para el país, lo que implica entender una nueva forma de seguridad y defensa. Colombia ha desarrollado su pensamiento militar enfocado en la idea de un enemigo interno, pensamiento que marcó todo el rol de las Fuerzas Militares (FFMM) en el país y que las llevó a un grado de profesionalización a partir del desarrollo de unas capacidades específicas para este tipo de guerra irregular. Sin embargo, con la vista en el horizonte de un acuerdo que daría fin a los últimos 50 años de violencia derivados del enfrentamiento entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se empieza a pensar y a especular sobre el sistema de seguridad y defensa del país. En este sentido, las capacidades de las FFMM y en general de la fuerza pública —si contamos con la Policía Nacional— son capacidades que se pueden acoplar con el fin de lograr una cooperación importante con los países vecinos, fortaleciendo la estabilidad de la región a nivel interoperativo, pero también a nivel de la preparación y la cooperación en entrenamiento y educación. Durante años Colombia desarrolló un concepto de seguridad pública enmarcado en esta confrontación. De tal manera, la misionalidad de las fuerzas armadas en Colombia, dejó de lado la defensa y pasó a la seguridad pública, a la contención de las amenazas delineadas dentro del propio territorio y el Estado dejó entonces la defensa del territorio a la diplomacia básicamente, sin fortalecer un aparato de disuasión estratégica que diera cuenta de la capacidad de defensa que tiene Colombia.

En este momento, se empieza a pensar en un nuevo sistema de seguridad y defensa que busca exportar y potenciar todas las capacidades desarrolladas a partir de la lucha insurgente y enfocarla en otro tipo de amenazas que se puedan presentar. Colombia es un país que constantemente realiza esfuerzos

por internacionalizarse de manera efectiva y ser contado como un actor relevante al menos en el contexto regional; su sector de seguridad y defensa no es ajeno a este esfuerzo, por esta razón, la política exterior del país, en este momento se nutre, en un gran porcentaje de acciones de las Fuerzas Militares y de Policía en materia de cooperación, interoperatividad y planificación conjunta con el fin de delinear la nueva perspectiva de la seguridad y la defensa del país. El reto al que se enfrenta es al de abandonar el concepto de seguridad pública para las FFMM, enfocarlo en la capacidad policial del Estado, y proyectar la seguridad y defensa nacionales dentro de los marcos convencionales a nivel global, pero a partir de las capacidades adquiridas, las cuales no son despreciables como base de conocimiento y experiencia para el sistema internacional. De ahí el interés de organizaciones internacionales en lo que Colombia, a partir de sus Fuerzas Militares, ya sabe, conocimiento que además resulta importante en el ambiente de inestabilidad actual a nivel mundial, originado por las llamadas amenazas irregulares que parecen poner en jaque el Estado moderno, ya no solo como concepto, sino también como realidad. Las necesidades en cuanto a seguridad global implican, actualmente, la articulación de redes de conocimiento y experticia. En este punto la política exterior de Colombia tiene todo que ofrecer a partir de la aparición de una nueva idea estratégica que supera el conflicto que está cerrando el país.

En América Latina, el concepto de “amenazas irregulares” suele referirse a la discusión más amplia sobre las “nuevas amenazas”, concepto este último que se origina en dos fuentes. En primer lugar, pertenece al debate sobre la seguridad que tuvo lugar en las últimas décadas del siglo pasado, cuando los enfoques tradicionales sobre el tema que habían prevalecido durante la Guerra Fría —que eran esencialmente estadocéntricos y apuntaban a las amenazas militares, como la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional— fueron relativizados por el surgimiento de otras concepciones. (Aguilera, 2008: 5)

El objetivo de este documento es analizar la transformación de la seguridad y la defensa en Colombia, con el fin de convertirse en un actor relevante de la cooperación en seguridad a nivel regional.

2. Insurgencia y contrainsurgencia en la seguridad de Colombia

La concepción de la seguridad en Colombia ha estado amarrada a la idea de la seguridad pública, concepción que hace que los organismos de seguridad del Estado asuman una concepción contrainsurgente, desarrollada dentro de los marcos propios de la Guerra Fría. Esta concepción ha regido la vida de la seguridad en Colombia y ha relegado la concepción de la defensa como tal de la nación y la ha circunscrito a un concepto de defensa del Estado.

Colombia posee una estructura de seguridad y defensa basada en una fuerza pública que se organiza en tres fuerzas militares, las cuales, despliegan todas sus capacidades en diferentes escenarios con el fin de atacar a la insurgencia en las zonas donde ejerce control efectivo para cumplir con la defensa del territorio como está esbozado. Es decir, se internalizó la amenaza y las funciones propias de lo militar. Estas actividades desarrolladas de manera indistinta con las de la Policía Nacional, generan una confusión en los roles de toda la fuerza pública en el país y hace que el mismo Estado sea incapaz de definir las capacidades que quiere desarrollar con cada institución, y por supuesto hace que cada una de estas fuerzas tenga el problema de definirse estratégica, operativa y tácticamente con el fin de tener una capacidad técnica y doctrinal adecuada para asegurar y defender el país como reza el mandato constitucional. Como tradicionalmente se asumió que existe en Colombia un enemigo al que debe hacerse frente militarmente, las Fuerzas desarrollaron dicha capacidad y se convirtieron en unas fuerzas enfocadas a todo un concepto de seguridad pública, mientras que la defensa y la seguridad nacional, propiamente dichas, quedaron supeditadas a esta primera. Por esta razón, los conceptos estratégicos de la seguridad y la defensa de la nación se observan como procedimientos tácticos a la hora de pensar lo militar en el país.

Esta concepción de la seguridad, si bien ha intentado estar en comunicación con lo que dice la constitución de 1991 en su artículo 216: “Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Banrep, 1991), lo cierto es que esta ha quedado atrapada en la lógica de la violencia interna, que se ha desarrollado, en los últimos 50 años —más concretamente desde el nacimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Nacional de Liberación en 1964— como un conflicto interno contra guerrillas insurgentes. En su momento, con la Constitución de 1886, las fuerzas militares estaban supeditadas al poder presidencial y con una misión genérica de la defensa. En sus artículos 165 y 166 se señalaba que el Ejército permanente estará para la defensa de la nación y que los ciudadanos deben acudir al llamado de la defensa de la misma cuando así lo requieran las “necesidades públicas” (Cámara de Representantes, 2015). Este llamado constitucional de la defensa, recurrente en la legislación colombiana, se ha matizado debido a las situaciones de violencia que ha sufrido el país. Esto es mucho más claro a partir de los años sesenta del siglo pasado, cuando las Fuerzas Militares —especialmente el Ejército Nacional (EJC)— asumieron, dentro de la lógica de la defensa de las instituciones y el territorio nacional, la guerra interna en Colombia como una gran amenaza hacia el orden constitucional, concepción que continúa en sus líneas más gruesas hasta el día de hoy, con toda la incidencia que implicó, en

términos de la defensa del país, la influencia de la alineación de Colombia en el eje estadounidense y anticomunista de la Guerra Fría. Así como la asunción de la lucha contra las drogas, la cual fue mucho más clara con el Plan Colombia, en la época de Andrés Pastrana.

A partir de los Comités de Revisión Estratégica e Innovación (CREI-I) implementados desde 2012 por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares, se enfocaron los esfuerzos en la derrota militar de las FARC, pero también se empezó el debate sobre las Bandas Criminales (Bacrim) y la posibilidad del uso de las capacidades militares del Estado para su derrota. Esta idea claramente estaba en el ambiente, además porque los anteriores grupos de autodefensas ya eran objeto de la acción militar del Estado, como se evidencia en el enfrentamiento contra las Autodefensas del Casanare en 2004 (Wradio, 2004). Conjunto a este esfuerzo de revisión y adaptación, las fuerzas militares desarrollaron planes ajustados a los contextos que estaban enfrentando a partir de 2010. En el caso del Ejército, se desarrolló el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), y el Comité Estratégico del Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), de donde se desprende el Plan Minerva como el plan estratégico de la Jefatura de Educación y Doctrina. (La Opinión, 2015). A partir del ejercicio del CEDEF, se establecieron tres momentos de transición del Ejército, con base en sus retos operacionales, es decir, teniendo en cuenta el cambio que se percibe en la amenaza¹:

T1. 2013 - 2014. Guerra Asimétrica²: Mantenimiento de la percepción de la amenaza como se venía pensando tradicionalmente.

T2. 2015 - 2018. Amenazas de múltiple naturaleza: desde el terrorismo urbano hasta los ciberataques y las amenazas ambientales.

T3. 2019 - 2030. Amenazas de diverso espectro: Desde lo convencional hasta amenazas regionales y globales de distinta naturaleza (Ciro y Correa, 2014: 71).

También se han desarrollado el Plan Estratégico de la Fuerza Aérea Colombiana 2011-2030 (PEI) y el Plan de Desarrollo de la Armada - Planeamiento de Fuerza 2030. En estos planes, se proyectan las FFMM como parte de la lucha. Claramente es el Ejército quien debe perfilar mejor una transformación a partir de las nuevas realidades políticas del país, debido al

¹ Entiéndase por amenaza todos aquellos actores, grupos o sucesos que pongan en peligro la estabilidad del país y sus ciudadanos. Obviamente la insurgencia, en tanto grupo armado es una de estas. Sin embargo la concepción diversa, pero específica de amenaza es lo que ha hecho posible el desarrollo del actual proceso de paz.

² Por "asimetría" se entiende la diferencia entre los bandos enfrentados, que por un lado implican potentes ejércitos, pertenecientes a los países, y por otro lado a grupos armados peor dotados de medios materiales y a los que se suele denominar terroristas, guerrilleros, insurgentes. (Piris, 2008: 36).

papel desempeñado en el conflicto interno. Mientras tanto, la Fuerza Aérea y la Armada tradicionalmente han mantenido un rol de disuasión estratégica más notorio.

La Fuerza Aérea, si bien ha participado con equipo especial para la guerra en Colombia, ha estado en ejercicios estratégicos multinacionales como Red Flag en Estados Unidos de América, en 2012, y Maple Flag, en Canadá, en 2013 (Webinfomil, 2013). En este último fue, Colombia y Brasil fueron los únicos países no miembros de la OTAN que participaron por Latinoamérica. Por otro lado, la Armada ha intervenido en el ejercicio RIMPAC en 2014, cuyo objetivo era la formación de los participantes en operatividad de alta mar y sostener las relaciones de cooperación “que son fundamentales para garantizar la seguridad de las vías marítimas y la seguridad en los océanos del mundo” (Rimpac, 2014), junto con otras 22 fuerzas navales de diferentes países en Hawái y en la Operación Atalanta en 2015 en el cuerno de África, la cual busca proteger a los buques del Programa Mundial de Alimentos y los adscritos a la misión de la ONU en Somalia (Infodefensa, 2015). De la articulación y el desarrollo de todos estos planes y ejercicios que se están llevando a cabo, se obtendrá el éxito para la proyección y la adaptabilidad de las FFMM en el futuro cercano. Obviamente, esto implica a mediano y largo plazo un cambio en la estructura, la doctrina y la operatividad de las mismas.

3. Colombia en la escena de la seguridad regional

Colombia tiene una idea de la defensa muy cercana a los elementos doctrinales de los Estados Unidos y de la OTAN. El concepto estratégico de esta última ha cambiado a partir de la Conferencia de Lisboa de 2010, modernizando el concepto de 1999, de modo que no aparecen grandes diferencias en lo estructural en cuanto a la idea de ser una organización militar con miembros plenos derivados del área geográfica invocada, pero sí en la percepción de las amenazas. A partir del escenario de globalización del siglo XXI, la Alianza asume que existen amenazas por fuera de su zona geográfica por definición, lo que lleva a un concepto de “seguridad cooperativa”, es decir, la posibilidad de desarrollar alianzas estratégicas para las regiones en donde se detecte alguna amenaza que atenta contra la estabilidad global en términos de la organización (Martín, 2010: 3). El concepto estratégico de la OTAN de 1999 necesitaba una actualización, ya que si el mundo cambia, la OTAN, lejana a la estructura clásica de 12 miembros cuando ahora tiene 28 con diversos intereses, necesitaba poner a punto su estructura de mando. Adicionalmente, a partir de la administración de Obama en Estados Unidos, es claro que la Alianza ha tenido una preponderancia en la contención de los problemas globales y que el país norteamericano ha buscado cada vez menos la acción unilateral, de modo que más bien busca priorizar el consenso con sus principales aliados y el escenario para esto es el Tratado del Atlántico Norte.

La OTAN necesita disponer de un concepto estratégico que oriente el planeamiento de la organización y que la adapte a los contextos a los que se enfrenta, ya que desde 1999, grandes retos aparecieron en el escenario de la seguridad global. Quizás el 11-S fue el más relevante, pero África, los Balcanes y el mundo islámico, son escenarios para los que este tratado no estaba preparado a finales del siglo XX, a pesar de que en su concepto de 1999 ya consideraba la aparición de nuevas amenazas diferentes a las de Guerra Fría. Es así como la revisión, llevada a cabo en 2010, ha permitido que los miembros y la institución misma toquen cualquier tema que afecte la estabilidad de los aliados. Este nuevo concepto de la OTAN se verá materializado en una serie de acuerdos y de acciones de diplomacia pública realizada por los países miembros, es decir, a partir de esa revisión, el Tratado tiene fuerza y validez para analizar, presionar, apoyar, cooperar e intervenir en todos los problemas mundiales con previo acuerdo de los países afectados miembros o no del acuerdo, ya que aparece la calidad de *partners* dentro de la Alianza.

En este sentido, se entiende que la OTAN no puede ser la única solución a todos los problemas que afectan a la seguridad internacional porque sus recursos son limitados. Manteniendo la defensa colectiva, proponen desarrollar la defensa integral frente a amenazas contemporáneas. Adicionalmente, aparecen cuatro tipos de misiones militares:

1. Disuasión, prevención y defensa contra cualquier agresión para asegurar la independencia política e integridad territorial de cada miembro, de acuerdo con lo expresado en el artículo V del tratado.
2. Cooperar con los países del Partenariado para la Paz y las instituciones civiles para proteger el área del tratado de un amplio espectro de desafíos para su seguridad no convencionales.
3. Desplegar y mantener capacidades expedicionarias para operaciones militares más allá del área del tratado, cuando se requiera para prevenir ataques en el área de la Alianza y para proteger los intereses vitales de los miembros de la OTAN.
4. Ayudar a modelar un ambiente internacional de seguridad aumentando la interoperabilidad con terceros países, proporcionando adiestramiento militar y policial, coordinando la asistencia militar y cooperando con los gobiernos de los países clave (Treviño, 2010: 2).

De acuerdo a este acomodamiento estratégico de la OTAN, las amenazas y riesgos serían: la proliferación de misiles balísticos, armas nucleares, de otras armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento; el terrorismo; la inestabilidad o los conflictos más allá de las fronteras de la OTAN; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación; ciertas tendencias

tecnológicas, como la guerra electrónica o las tecnologías que limitan el acceso al espacio; y otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos (Laborie, 2010). Es decir, son problemas que atraviesan actualmente a América Latina, como sucede con un escalamiento en el equipamiento militar, carrera de la cual se viene advirtiendo desde hace años (Emmerich, 2010).

Colombia ha querido acercarse también desde 2014 y continúa en sus esfuerzos de cooperación con la Alianza, ya que le representa un respaldo institucional de alto nivel en una región que es asumida por Colombia como hostil en ciertos momentos, debido a las reiteradas crisis con Venezuela y el desarrollo de sus planes de adquisición de material bélico y de ejercicios de interoperabilidad con algunas potencias (Telesur, 2015); pero también porque le permite exportar las capacidades militares que tiene y en ese sentido hacer un tránsito de conflicto a posconflicto lo menos traumático posible para la institucionalidad castrense (NATO, 2014).

4. Post acuerdo y seguridad regional: nueva forma de conflicto

Entender la seguridad nacional es complejo cuando se trata de países que han centrado sus amenazas en su escenario interno, es decir cuando son países que no han logrado consolidarse, o cuando simplemente no tienen vocación expansionista. Esto determina la configuración de su política exterior cuando esta se vuelve subsidiaria de su política interna, es decir cuando las relaciones internacionales se convierten en un elemento subsidiario de posibilidad de la consecución de ayuda para sus problemas locales.

En este sentido, la seguridad nacional se convierte en la condición de posibilidad de la consolidación interna y todo lo que amenace las débiles estructuras internas de poder, se convierte en grandes amenazas que hay que considerar. En este caso, el sistema internacional no es importante, la política vecinal es tangencial y el cuidado fronterizo es totalmente improvisado.

Estas luchas internas se globalizan y dan la sensación de un mundo amenazado por guerrillas africanas, terroristas asiáticos o narcotraficantes latinoamericanos, sin contar los movimientos de resistencia social de Europa y Estados Unidos que aparecen de manera repentina en ambos espacios, ocasionados por las crisis políticas y económicas de sus países; pero que sirven de amplificadores de la sensación de crisis mundial generalizada.

Sin embargo, se pensaba, a finales del siglo XX, que el mundo había superado sus grandes problemas de estabilidad y seguridad. Pero al iniciar la post Guerra Fría y su época de incertidumbre se mezclaron diferentes elementos. Por un lado, estaba la idea del triunfo liberal sobre otras formas de entender al mundo en general. Ciertamente, los valores liberales de libertad, derechos y

sobre todo, la posibilidad del ascenso económico, hacen del mundo de la segunda posguerra mundial, un mundo que se muestra pacífico en términos globales y que necesitaba hacer ajustes a situaciones y actores que no encajaban con estas ideas y cuyo debate hacen parte central de la lucha ideológica de Guerra Fría. Estos ajustes llevaron a las guerras de Corea y Vietnam, sin contar algunas invasiones menores y el desarrollo de toda una red de inteligencia que volvería al mundo el ideal del panóptico. Al colapsar la URSS, se pensó que el mundo ya estaba ajustado.

Por otro lado, la sensación de que las nuevas amenazas que pudiera haber en el mundo serían fácilmente subsanadas por el poder de la potencia global triunfante después de un siglo de guerras, lo que quedaba era menor y no amenazaba al sistema internacional de manera generalizada. Se tenían simplemente amenazas fraccionadas resultantes del desajuste del mundo comunista que con el tiempo se estabilizarían de nuevo.

Es decir, sobre supuestos totalmente falsos se pensó la post Guerra Fría. Pero sobre todo, lo más peligroso fue que, por estar preocupados por el riesgo del mundo bipolar, se asumió que al acabar esta estructura rígida del sistema internacional, se podía pasar a un mundo pacificado por las relaciones económicas. Sin embargo, el mundo no tomó en cuenta la cantidad de conflictos raciales, religiosos, nacionalistas, y hasta ambientales que se tenían y que se asumieron como problemas policivos localizados y no como amenazas globalizadas y desestabilizadoras. Una percepción errónea que no permitió ver la nueva debilidad del sistema internacional. Al no entender qué pasaba, a toda esa cantidad de amenazas y riesgos se les denominó terrorismo.

Adicionalmente, los ejes del sistema internacional se mueven y aparecen nuevos países y regiones que se destacan en este orden post Guerra Fría. Por supuesto, los países de América Latina se encuentran entre estos nuevos convidados con voz cada vez más fuerte y con capacidad de injerencia en el sistema internacional.

Seguridad regional y proceso de paz

Las FARC junto con los grupos de narcotraficantes que se presentan en América Latina, se convierten en un factor de inestabilidad en la región, fácilmente asimilable con el terrorismo global. En el caso del narcotráfico, este genera tal cantidad de recursos económicos que estimula los mercados negros para satisfacer su necesidad de violencia con el fin de mantenerse vigentes en el negocio. Por el lado de las FARC, su discurso “anti-imperialista” es asimilable con el discurso antioccidental de diversos grupos de terrorismo como Al Qaeda o recientemente el Estado Islámico.

La guerrilla puede sufrir unas transformaciones al igual que en su momento lo sufrieron las autodefensas en Colombia. Puede mantenerse en el negocio de las drogas ilegales o puede articularse con otras redes del terrorismo internacional para sobrevivir, bajo un nuevo esquema, como actor armado en Colombia. El hecho de que parte de su financiación esté atada al negocio de las drogas, convierte a este grupo en un actor importante en la escena del narcotráfico a nivel global. De ahí que hayan abandonado el secuestro como forma de financiación y hayan pasado a apoyar las redes de las drogas y la minería ilegal. Otro camino es su conversión en una organización que articule redes del terrorismo global a partir del apoyo a grupos que actúan globalmente y a otros que actúan en la región. Esto se desprende del análisis que muestra una tendencia hacia la estabilidad del negocio del narcotráfico, junto a ciertas inestabilidades políticas y económicas de la región, lo que deja en América Latina un hueco para la gobernabilidad que puede ser aprovechado por estas estructuras criminales. Este hueco es ideal para los grupos terroristas que intentan abrirse espacio en otras latitudes y así seguir manteniendo su nivel combativo y el ingreso de insumos financieros para el desarrollo de sus acciones.

En este sentido, las FARC, desde Colombia, gracias a la posición estratégica del país, al conflicto interno y a la falta de consolidación del Estado en términos territoriales, ha aprovechado el escenario colombiano para convertirse en un articulador de la acción de grupos terroristas y narcotraficantes dentro de la región. Las fronteras de Colombia presentan precisamente, desde sus distintos frentes, oportunidades que hacen que la capacidad de los grupos delincuenciales se transforme. Por un lado, las FARC buscan apoyo internacional para sus acciones terroristas y por otro lado apoya a grupos terroristas para sus acciones. Recientemente, se ha fortalecido la idea de que el grupo colombiano le ha dado apoyo al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), sobretodo en entrenamiento y en algunas operaciones como en el secuestro de Cecilia Cubas, la hija del expresidente de esa nación Raúl Cubas, en 2004.

La fiscal antisequestros de ese país, Sandra Quiñónez, había señalado la posibilidad del fortalecimiento del EPP a partir de la incursión de miembros de las FARC que sean disidentes eventuales del proceso de paz actual. Es decir, el tema de la cercanía de las FARC con el EPP y la posibilidad de una presencia real de Hezbollah en la triple frontera en el Cono Sur (Brasil-Argentina-Paraguay), crea una red de inestabilidad que señala alertas de presencia terrorista que podría actuar de manera conjunta (Infobae, 2015).

Aparte de los apoyos desde las FARC hacia estos grupos, estos desde afuera encuentran en esta guerrilla una forma de hacer negocios y de financiarse. Con Hezbollah, el intercambio de armas por dinero hace que el grupo extremista

islámico tenga una forma de seguir financiando sus acciones en Oriente Medio y a su vez ayuda a mantener el parque de armamento del terrorismo colombiano. Adicionalmente, Hezbollah puede proveer entrenamiento a cambio de operatividad en la región, tal y como ya se ve entre este grupo y los carteles mexicanos (Infobae, 2015).

La alianza entre las FARC y los carteles mexicanos se conocieron con el arresto del médico oficial del Secretariado, Carlos Ariel Charry Guzmán, el 6 de diciembre de 2011 en Bogotá (El Tiempo, 2011). Era dueño de rutas de droga de las FARC para el cartel de Tijuana que pagaba con armas, según estableció la Fiscalía colombiana. Caquetá, Putumayo, Vichada, Amazonas, Norte de Santander y Meta, son los departamentos más afectados por el negocio del narcotráfico de esta guerrilla. Todas, excepto Caquetá son zonas fronterizas. La falta de presencia del Estado, subsanada con el fortalecimiento y emplazamiento de unidades militares como la Fuerza de Tarea Omega, en Caquetá, que presiona a los bloques Sur y Sur Occidental.

En Amazonas y Vichada quedan corredores que facilitan rutas para recibir precursores del narcotráfico y exportar producto terminado; en Vichada, el río Meta y otros que entran a Venezuela facilitan cambiar drogas por armas (UNODC, 2006).

Por la zona de los ríos Guainía y Casiquiare, desde los llanos colombianos y Venezuela, ha habido conexiones con bandas de contrabandistas que ayudan a conectar carteles latinoamericanos y las FARC con el Clan Fernandinho en Brasil (McDermott, 2014) y el Clan DesiBouterse en Surinam (Stone, 2011). En un escenario de posconflicto, con bandas criminales nutridas con los hombres de las FARC que no entreguen las armas, las mafias vendrán por esos recursos y los mercados negros de los países se nutrirán de los mismos. En compensación, existirán bandas criminales mucho más ricas y poderosas y países vecinos con capacidad nuclear. El tiempo que pueda tomar un proceso de estos se estima en 5 años a partir de la firma de un acuerdo con las FARC. Cinco años de mutación, lucha entre las bandas o cooperación, fortalecimiento de las rutas internacionales y de los nexos con el terrorismo global.

5. Cooperación regional

Hasta aquí se ha hablado de la transformación en Colombia y cómo su conflicto interno ha logrado afectar, en momentos específicos a la región y ha afectado a sus países vecinos, lo que obliga a plantear una cooperación mucho más profunda que la establecida hasta ahora a partir de comisiones binacionales fronterizas y establecer un mecanismo con mayor fuerza política, jurídica y operativa para atacar las amenazas y riesgos que surgen alrededor de las fronteras de Colombia. Aspectos como el narcotráfico, tráfico de armas,

cultivos ilícitos y migraciones, presentan en América Latina un escenario que plantea retos nuevos a estos países en términos de una cooperación más profunda. El concepto operacional al que se adapta Colombia es la de un Ejército multimisión (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2012: 8) que pretende combinar sus armas y lograr operaciones conjuntas y coordinadas con otras fuerzas. Esta interoperabilidad permite generar un sistema de alertas tempranas, crear cuerpos operativos entre los países y establecer una alianza efectiva a nivel regional.

Claramente los desafíos colombianos van atados a la finalización de su conflicto y a la transformación de su problemática interna. Las bandas derivadas de los acuerdos de paz de 2006, se convirtieron en un problema regional de narcotráfico y tráfico de armas, y así mismo se espera que las facciones no desmovilizadas en el actual proceso, terminen en caminos similares. De manera concreta la cooperación en seguridad que pueda establecer el país con sus vecinos debe estar enfocada a:

1. Redes de narcotráfico: desde la reducción de los cultivos ilícitos en zonas de frontera, hasta la neutralización de las rutas del producto básico y las rutas de exportación del producto final. Es necesario aumentar los esfuerzos que ya se vienen realizando en las fronteras con Perú, Colombia y Brasil para estos efectos.
2. Criminalidad internacional: Esta criminalidad, si bien tiene un aspecto mucho más policial, dentro de la “multimisionalidad” de los ejércitos, como la que empieza a asumir Colombia, se convierte en un elemento de preocupación para los países vecinos. En esta categoría aparecen las migraciones ilegales, no solamente de ciudadanos latinoamericanos, sino también el tránsito de asiáticos especialmente y la migración ilegal que se queda en la región, estos son muchas veces producto de traficantes de personas. También aparece el tráfico de armas que estimula y sostiene la criminalidad en estos países.
3. Seguridad humana: la atención a las necesidades sociales y económicas de las comunidades fronterizas, a partir de programas de acción integral y de oferta permanente del Estado, con el fin de minimizar el enconamiento de la criminalidad.

Es decir, Colombia, percibe y a su vez busca articularse dentro de la región, teniendo en cuenta esta transformación interior y teniendo como base, de manera tácita, una seguridad regional basada en la capacidad de Latinoamérica de dialogar y apoyarse concretamente en sus temas de seguridad, desde la agenda establecida, pasando por el pensamiento estratégico, llegando hasta los niveles operativos, en los cuales el país puede aportar de manera amplia, por su experiencia.

Desde algunos sectores de la academia del país, se habla de la seguridad transactiva:

[...] como un elemento que bien podría servir para articular los graves efectos producidos por la conmoción entre integración política-económica y realismo político-militar. Se puede afirmar que, en los últimos años, América Latina ha venido esforzándose notablemente por encontrar un perfil político lo suficientemente nítido que le provea de una, cada vez, más necesaria identidad estratégica (adecuada combinación de los principales elementos en materia de relaciones exteriores, seguridad y defensa) (Torrijos, 2009: 15).

Es decir, una seguridad que entienda los cambios que ocurren en la región, a partir de una agenda, amplia y comprensiva de sus particularidades, desde las necesidades de los países, hasta la articulación de Latinoamérica a nivel global, en momentos donde existe la sensación de un equilibrio frágil de la estabilidad internacional.

6. Anotaciones finales

Colombia se enfrenta actualmente a un proceso de internacionalización de sus organismos de seguridad y defensa, y esto se debe a dos procesos que son simultáneos: el proceso de paz con las FARC y el cambio en el pensamiento estratégico en el sistema internacional. Los desafíos de la seguridad y la defensa del país se definen en las relaciones con la región, como fue expuesto. Pero lo primero que debe hacer es ajustar las características de las fuerzas de seguridad en sus roles clásicos, modificados por la necesidad del conflicto interno.

Aparecerán problemas en este proceso de transformación, y es el momento de pensar en fortalecer la interoperabilidad de las fuerzas de seguridad y defensa de estos países, con el fin de fortalecer el diálogo en estas materias, y también acompañar los esfuerzos militares y policiales frente a los retos, riesgos y amenazas que se puedan presentar. En concreto, los problemas de seguridad serán la lucha contra las drogas y todo lo que esto implica de su criminalidad conexas. Con el tiempo se va a alimentar las redes de la delincuencia en América Latina, no es precisamente ya las FARC, sino la transformación como consecuencia del éxito o el fracaso del proceso de paz, causando nuevos escenarios terroristas de conflicto. Así mismo aparecerá el terrorismo que muestra el nivel de inseguridad del sistema internacional y que cuestiona las acciones de los Estados, lo cual requiere nuevas formas de pensar las amenazas y de enfrentarlas.

Tal vez se deba recurrir a conceptos más amplios de la seguridad para entender la transformación efectiva de la manera de enfrentarse a las

amenazas, que retan las formas de defensa y seguridad, establecidas en los 50 años de la Guerra Fría. Un nuevo cambio está llegando, con nuevos actores, nuevos poderes y nuevas estructuras del sistema internacional. Aparecen nuevas formas de conflicto, y por consiguiente los Estados redefinen sus amenazas y buscan nuevas alianzas para poder enfrentar las mismas. “El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha diseñado la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia, que busca aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA, Gabriel

2008 *Las amenazas irregulares en la agenda de seguridad de Centroamérica. Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.* Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

1991 *Constitución Política de Colombia.* Disponible en: <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991/titulo-7-capitulo-7>>.

CÁMARA DE REPRESENTANTES DE COLOMBIA

2015 *Constitución Política de Colombia de 1886.* Disponible en: <ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/cp/constitucion_politica_1986.html>

CIRO, Andrés y Magdalena CORREA

2014 “Transformación del Ejército Colombiano, Construcción de escenarios futuros”. En: *Revista Científica General José María Córdova*, Bogotá, enero – junio, volumen 12, número 13.

COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA

2012 *Manual de Acción Integral FFMM 3-104.* Disponible en: <<http://cgfm.mil.co/documents/10197/306351/Manual+de+acci%C3%B3n+integral+2012.pdf/ad169fc7-1034-4a46-95e7-253edb013521>>.

DIARIO EL TIEMPO

2011 “Carlos Charry era el dueño de las rutas del narcotráfico en Tijuana”. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10906742>>.

EMMERICH, Gustavo

2005 *La carrera armamentista en Sudamérica.* Quito: Flacso. Disponible en: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21752>>.

INFOBAE

2015 “Los nexos entre Irán, Hezbollah y los carteles de la droga en México”. Disponible en: <<http://www.infobae.com/2015/04/01/1719080-los-nexos-iran-hezbollah-y-los-carteles-la-droga-mexico>>.

LABORIE, Iglesias Mario

2010 *Documento de Análisis del IEEE 15/2010. Resultados de las cumbres de Lisboa*. Madrid: Ministerio de Defensa de España e Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DI_EEEA15-2010CumbresLisboa.pdf>.

MARTÍN, Juan José

2010 *La OTAN ante la cumbre de Lisboa, el nuevo concepto estratégico*. Madrid: Dirección General Política de Defensa. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/JPoliticos/OTANLisboa_2010.pdf>.

MCDERMOTT, Jeremy

2014 The FARC and the drug trade: siamese twins?. In SightCrime. Disponible en: URL: <<http://www.insightcrime.org/investigations/farc-and-drug-trade-siamese-twins>>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA

2015 *Cooperación internacional. Cooperación Sur-Sur*. Disponible en: <<http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south>>.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

2014 *NATO and Colombia discuss future of cooperation*. Disponible en: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108117.htm>.

PIRIS, Alberto

2008 “Apuntes sobre la guerra asimétrica”, en: *Anuario Ceipaz*, Madrid: Centro de educación e investigación para la paz (CEIPAZ), número 1.

RIMPAC

2014 *RIMPAC is the world's largest international maritime exercise*. Disponible en: <<http://www.cpf.navy.mil/rimpac/2014/>>.

STONE, Hannah

2011 *The comeback of Suriname's "Narco-President" InsightCrime.*
Disponible en: <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-comeback-of-surinames-narco-president>>.

TORRIJOS Vicente

2009 *Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa.* Bogotá: Universidad del Rosario.

TREVIÑO, José María

2010 *El futuro de la OTAN después de la cumbre de Lisboa de 2010.*
Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en:
<<http://biblioteca.ribei.org/1918/1/ARI-164-2010.pdf>>.

UNODC

2006 *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia.* Bogotá: UNODC. Disponible en: <https://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf>.

WEBINFOMIL

2013 "Fuerza Aérea Colombiana demostrará sus habilidades tácticas en los ejercicios Maple Flag". En: *El portal militar colombiano.*
Disponible en:
<<http://www.webinfomil.com/2013/05/fuerza-aerea-colombiana-demostrara-sus.html>>.

WRadio

2004 "Combates en Casanare: 10 soldados y 21 paramilitares muertos". Disponible en:
<<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/combatesen-casanare-10-soldados-y-21-paramilitares-muertos/20040223/nota/4153.aspx>>.

La situación de seguridad en el Ecuador. Políticas y estrategias en un nuevo marco de interpretación

Bertha García Gallegos

1. El contexto

El período de gobierno constitucional más largo de la historia del país encabezado por un presidente y un movimiento político —Rafael Correa y Alianza País (2007-2017)— podría ser también un período de cambios sustantivos en materia de seguridad en el Ecuador, un país reticente a reconocer la necesidad de esos cambios hasta este período. Para abordarlo, se pueden registrar los cambios ocurridos en la trama institucional del sector, en respuesta a los desafíos del fenómeno de la inseguridad en sus amplias y diversas dimensiones, que empiezan a visualizarse a mediados de la primera década del nuevo siglo en el país, e intentar también un análisis de los límites de esos procesos, poniendo como telón de fondo el balance entre lo que se ha ganado o perdido en cuanto a la democratización del sector —tema central de debate en las dos últimas décadas en América Latina—.

La situación de la inseguridad en América Latina comienza a preocupar cuando las estadísticas señalan que este problema se ha convertido en la preocupación más importante de la ciudadanía, por encima de los temas económicos y de empleo. En contraste, por esta época, las expectativas de crecimiento económico para ciertos países favorecidos por los altos precios del petróleo y la ampliación de los mercados mundiales de las materias primas, como es el caso de Ecuador, les ponían en la tentación de pensar en que la inversión pública sería la panacea para todo, incluso para combatir la inseguridad, olvidando las condiciones reales de ocurrencia de estos fenómenos que escapan al solo voluntarismo y a la mera planificación.

Específicamente en el caso del Ecuador en el 2007, cuando arrancan esos procesos, la situación política interna que para entonces databa de más de una década, era la de una crisis total, por lo que sus propuestas de cambio drástico

en todos los frentes fueron asumidas por la ciudadanía como una tabla de salvación. Esto sirvió para que grupos políticos multidiversos y contradictorios —solo en común el repudio al neoliberalismo, a las oligarquías bancarias nacionales y al imperialismo— se unieran para sostener no solo su triunfo electoral de noviembre de 2006, sino un respaldo popular de tal magnitud que fue interpretado como un mandato. Correa se aprestó a poner disciplina en todos los campos de la gestión pública. Puso en marcha la convocatoria a una Constituyente (promesa de campaña) e inició una forma de gestión en base a decretos de emergencia para favorecer una rápida inversión del Estado en los sectores deficitarios, entre ellos, salud, educación, infraestructura, seguridad ciudadana y policía.

2. Seguridad y defensa a debate público

El talante ejecutivo del presidente, la gestión planificada y una propaganda eficaz construyeron una imagen positiva en todos los sectores. En seguridad las cosas pudieron ser diferentes. En primer lugar porque las problemáticas más graves que eran prácticamente desconocidas o poco tomadas en cuenta hasta entonces, recién se empezaban a visualizar como efectos en el país, de la internacionalización y sobre todo de los efectos del Plan Colombia, iniciado en 2000. Refugiados, fuerzas insurgentes y nuevas formas de delincuencia se apoderaron rápidamente de territorios contiguos a la frontera norte. El aparato de defensa y seguridad con que contaba el Ecuador en ese entonces para los nuevos desafíos registraba un bajo desarrollo conceptual, de fuerzas e instituciones de seguridad. La mirada estratégica estaba puesta en la frontera norte bajo los viejos conceptos de seguridad nacional y defensa territorial.

Al contrario de lo que empezó a ocurrir con la política pública civil, el gobierno y sus fuerzas no tenían evidentemente una visión estratégica y prospectiva respecto a las políticas de defensa, seguridad, militar o policial. No hay evidencias de que se hayan realizado estudios puntuales respecto a las problemáticas, ni a la situación de las instituciones. La creación de los ministerios de seguridad interna y externa, justicia y derechos humanos, ministerio del interior así como la inclusión de civiles en la gestión de esas instituciones, hasta hoy no han tenido otro significado que la necesidad de construir un fuerte complejo institucional centralizado de control presidencial en el que muy bien pudo haber jugado un papel primordial, la necesidad de anticipar cualquier indicio de rebelión militar.

La Constituyente de 2008 acogió mayoritariamente a las fuerzas progresistas que en las elecciones alcanzaron un porcentaje definitorio (Pachano, 2010). A ella concurrieron todas las ideas alternativas largamente marginadas y entre ellas las correspondientes a los temas militares y policiales. En las comisiones

de lo Constitucional y de Soberanía se trataron las nuevas propuestas, destacando las de la Policía nacional, que buscaban no ser más tratadas como fuerza auxiliar de las fuerzas armadas. Con base en los diagnósticos del aumento de la delincuencia, postulaban una policía de comunidad, con una doctrina de protección ciudadana y no del Estado (PUCE, 2008a).

La concurrencia de los grupos especializados y militantes en derechos humanos y medio ambiente, otros movimientos que venían pugnado por medidas de carácter garantista, confluyeron para que el tema de la seguridad fuera prioritario en el debate. Ya para entonces la ciudadanía empezó a percibir que la inseguridad era el problema más grave al que se enfrentaban los ecuatorianos (Donoso, Montavo y Orces, 2010).

3. Las dificultades en la interpretación del mandato ciudadano en torno a la seguridad

Hacer del texto constitucional sobreabundante en declaraciones de derechos una estructura institucional que fuera capaz de viabilizarlos, ha resultado ser una tarea difícil de cumplir frente a la evidencia de los problemas de inseguridad. Poco a poco se ha cedido a las urgencias y han emergido las medidas más punitivas. Con el objeto de simplificar el análisis del proceso de reformas y los resultados alcanzados, podríamos ubicar ciertos momentos esenciales y significantes, a modo de cronología:

- a. Los inicios del régimen, con la declaratoria de emergencia de los sectores de la seguridad ciudadana y policía, además de la frontera norte con Colombia. En marzo de 2008 se registra el ataque colombiano a Angostura. En esta fase se insertan medidas como el Plan Ecuador (para contrarrestar el Plan Colombia) con acciones de desarrollo comunitario a cargo de las Fuerzas Armadas. Se inicia la construcción de un modelo centralizado de control político con la instauración de los ministerios de Seguridad interna y externa, Interior y Justicia. El período se completa con la expedición de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su cuerpo administrativo (Consejo de Seguridad) en el que se incluye la representación de las fuerzas militar y policial. Se integran las direcciones de los antiguos cuerpos de inteligencia y nueva inteligencia civil. Todo bajo el control presidencial y gestión interministerial (que reemplazan a la antigua Ley de Seguridad Nacional y al Consejo de Seguridad Nacional que estaba bajo el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas). Si bien el texto, en sus formas y contenidos termina por definir un modelo institucional casi igual al anterior, hubo un cambio en los aspectos de inteligencia e interoperatividad entre fuerzas armadas y Policía (Larrea, 2008).

- b. La coyuntura del 30 de septiembre de 2010, en la que se registra una rebelión policial, asumida por el gobierno como un intento de golpe de estado, podría ser interpretada como una crisis institucional provocada por la presión del régimen hacia la institución sometida a una modernización a partir de la inversión pública en ella, no acompañada de un cambio de doctrina y educación policial. La Policía ha sido empleada a fondo en el control del narcotráfico, del crimen organizado; sacada a las calles desde su comodidad burocrática y medida por su eficacia en la disminución de la delincuencia y el número de arrestos. Este proceso ha dejado como saldo una grave fisura entre esas fuerzas, agravada por el cambio drástico del régimen a favor del empleo militar en todos los asuntos de seguridad interna y externa. Tácitamente se ha vuelto a la doctrina de superioridad institucional de las fuerzas armadas sobre la policía y a la relación de subordinación existente antes de la Constitución de 2008. Más allá de estas consideraciones, la coyuntura demostró el primer fracaso de la estructura gubernamental en torno a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en especial al referente a inteligencia. La rebelión policial no pudo ser avizorada por la nueva estructura, ocurría al momento mismo en que se decretaba la puesta en marcha de su Reglamento y se entrenaba la estructura de inteligencia con la modificación de que esta quedaba institucionalizada dentro del ministerio de Seguridad (cambio de nombre del ministerio de seguridad interna y externa) ahora también Secretaría del Consejo de Seguridad, y Secretaría de Inteligencia.
- c. Lo que sigue en los hechos a partir de 2010, tiene un significado contradictorio con la Constitución. El régimen recurre a las fuerzas armadas para solucionar la crisis policial. Se habla de militarización de la seguridad y surgen dos soluciones que expresan la renovada necesidad de control percibido por el régimen: la propuesta de un conjunto de enmiendas a la Constitución para propiciar la intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, denominada desde enero de 2011 como Seguridad Integral. Han surgido otras propuestas en trámite como la del Código Orgánico de Entidades de Seguridad que pretendería constituir una nueva Policía conformada por cuatro cuerpos: Policía preventiva (la actual), Policía judicial civil con funcionarios sin estado Policial; Policía política de seguridad de funcionarios del Estado y personas de interés estratégico; y Cuerpo policial militar de seguridad de recursos naturales y energéticos.

También esta etapa marca el inicio de un proceso de tecnologización de la seguridad. Se instalan Observatorios de la Seguridad y la Violencia,

primero en las tres ciudades más importantes del país: Quito, Guayaquil y Cuenca, extensible a las otras ciudades, vinculados a los servicios de ayuda y auxilio inmediato (ECU) con capacidad de vigilancia electrónica e inteligencia interna.

4. Consecuencias

4.1. La institucionalización del Estado

A través de estas tres etapas y de una en ejecución (analizadas a través del estudio de las Agendas de Defensa y Seguridad 2008, 2011 y del 2013 - 2017; además de la Agenda de Seguridad Pública y del Estado Nacional de 2011, y por último de las Agendas de Seguridad Pública y del Estado de 2013, 2014), se perfecciona el alineamiento del régimen con el entorno ideológico del ALBA como marco regional de la doctrina de Seguridad y Paz, orientada hacia la defensa y protección de la persona y no del Estado (Agenda de 2011), con el marco de seguridad sudamericana establecido en UNASUR y con la ampliación de sus límites estratégicos, concebidos ya, en la Agenda de Seguridad Pública y del Estado 2013-2017, como mecanismo de inserción estratégica en la globalización hacia China, Rusia e Irán, de los que se espera una apertura comercial y posiblemente un vínculo estratégico de apoyo al desarrollo tecnológico (Ministerio de Defensa, 2011a; SEMPLADES, 2009).

Se puede apreciar un proceso de institucionalización del Estado no solo en relación a las nuevas instancias administrativas de la seguridad integral, sino también a la coordinación interinstitucional. En las respectivas agendas se vislumbra el nuevo entramado institucional que al 2013 ha quedado constituido en ocho entidades rectoras, entre ministerios y secretarías de estado que se enlazan en un conjunto de entidades estatales referentes a las políticas sectoriales, dentro de la Planificación Nacional (SEMPLADES, 2013) y el Presupuesto Nacional. Esto confiere a las estrategias una capacidad operativa favorecida por la nueva estructura de gestión territorial de todas las políticas del gobierno en general y de las políticas de seguridad en particular, que señala como unidades básicas de gestión a los cantones, parroquias, distritos y circuitos, estos últimos ubicados en unidades poblacionales mínimas. (RO, 2008, No. 449; SEMPLADES, 2008 y 2011; (RO, 2010, Suplemento No. 290; Min. Defensa, 2011).

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), depende del ministerio de la Política, organismo situado más cerca del partido de gobierno, Alianza País y de su buró político para el procesamiento de las resoluciones del régimen previo a su envío a la Asamblea Legislativa, o a la Presidencia, para ser convertidos en decretos presidenciales o ministeriales.

Los hechos claves para la definición posterior de las medidas de política y medidas operativas han estado facilitados por tres factores decisivos: a) la voluntad del presidente de centralizar el poder y controlar a las fuerzas del Estado, b) el carácter ideológico del régimen y su visión estratégica dentro del eje antiimperialista (ALBA, Irán, Siria, Rusia) lo que lleva a recortar de hecho su mapa estratégico interno y externo, c) la declaración de los sectores de defensa y seguridad en emergencia permanente y por tanto gestionados por decretos, y d) su sometimiento formal a la planificación general del Estado.

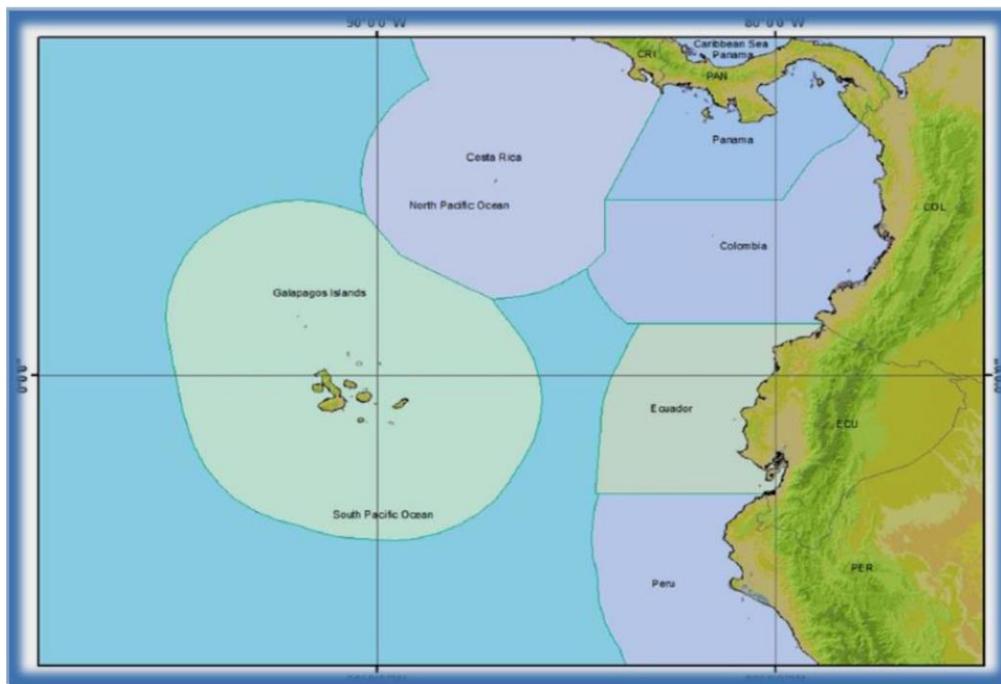
Existen dificultades para los observadores externos para ubicar un sistema centralizado de monitoreo de datos, por lo que es preciso recurrir a fuentes internacionales o nacionales no públicas para alcanzar un diagnóstico de la situación general de la seguridad. Desde el año 2011, las agendas de seguridad integral o las de defensa incluyen datos sobre los impactos de las políticas, que tratan de mostrar la disminución de la incidencia de los problemas. Los Observatorios regionales de seguridad, publican datos de carácter local y la Fiscalía General del Estado genera datos sectoriales. Los organismos internacionales han calificado al sistema nacional de información de Ecuador en el nivel de excelencia (Periodistas en Español, 2015).

De los datos contenidos en los informes oficiales (documentos políticos y rendiciones de cuentas) no se puede deducir que exista un esfuerzo por señalar las amenazas y desafíos a la seguridad, en orden de prioridades. En esas circunstancias, la información sobre la incidencia de delitos y crimen organizado puede ser interpretada como una herramienta de convencimiento sobre la efectividad de las políticas. Los informes oficiales constatan la disminución paulatina de la incidencia del delito y la violencia; mientras que otras agencias internacionales sitúan al Ecuador como uno de los países con más altos índices de delitos callejeros en América Latina (PNUD, 2015).

4.2. Un análisis de situaciones

En cuanto a la defensa, el documento de 2014 sobre rendición de cuentas del Ministerio de Defensa, señala que el Ecuador “tras la firma del Tratado de Paz de Itamaraty creó la Comisión Mixta Permanente de Frontera Ecuador y Perú (COMPEFEP), integrada por representantes de Cancillería y del Ministerio de Defensa, la cual tuvo a cargo la demarcación de la línea de frontera común que concluyó en 2014”. La adhesión de Ecuador a la CONVEMAR establece la definición y caracterización de sus límites marítimos con Colombia, Perú y Costa Rica. Por lo tanto, el país tiene definidas sus fronteras, terrestres y marítimas con los vecinos, tal como lo demuestra el gráfico siguiente:

Gráfico 1
Ecuador, definición de Fronteras terrestres y marítimas



Fuente: Ministerio de Defensa. *Rendición de Cuentas*, 2014

En estas circunstancias, las misiones militares han cambiado sensiblemente hacia operaciones de acción cívica en apoyo a las poblaciones civiles, vigilancia de fronteras, hacia operaciones conjuntas con los países vecinos Colombia y Perú, y operaciones de apoyo a la seguridad integral, que son prácticamente operaciones de tipo policial: control antidelinquencial, control de armas, de minería ilegal, de fuga de combustibles, problemáticas que efectivamente recién comienzan a registrarse (visualizarse a nivel de 2010) e incluyen los nuevos riesgos, así como de apoyo la gestión de riesgos. Esto vincula al Ecuador con los modelos de Fuerzas Armadas híbridas o polivalentes que se usan en el argot académico para explicar que no son institucionalizadas.

Gráfico 2
Operaciones militares de vigilancia fronteriza

FFAA: NÚMERO DE OPERACIONES MILITARES EJECUTADAS EN DEFENSA DE LA SOBERANÍA									
Acciones / Resultados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Operaciones de fronteras terrestres	-	354	2324	258	219	345	101	3.888	3.984
Operaciones de fronteras marítimas	35	22	35	30	26	21	25	30	24
Operaciones aéreas de control y apoyo aéreo	-	-	-	-	-	-	94	85	102

Fuente: Comando Conjunto

Elaboración: Subsecretaría de Defensa

Gráfico 3
Acciones cívicas binacionales con Perú y Colombia

No.	FECHA	BINACIONAL	UBICACIÓN	DESCRIPCIÓN	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
1	29-30 Marzo 2014	ECUADOR COLOMBIA	Parroquia Tufiño Provincia de Carchi	Las acciones cívicas binacionales se encuentran enmarcadas en dos ejes: 1. Área de Salud con atención en medicina general, odontología, ginecología, pediatría, lo que permitió ofrecer una atención significativa a aproximadamente 600 pobladores de la zona fronteriza Ecuador-Perú, y 2. Presentación de stands informativos de las diferentes instituciones del Estado como el Gobierno autónomo Descentralizado, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Turismo, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Secretaría de Gestión de Riesgos, Policía Nacional, Cruz Roja Ecuatoriana, Cuerpo de Bomberos, Fuerzas Armadas de los dos países, Asociaciones artesanales entre otros.	* 3.600 Ecuatorianos * 1.037 Colombianos
2	30 Mayo 2014	ECUADOR PERÚ	Cantón Huaquillas Provincia de EL ORO		* 2.488 ecuatorianos y * 3.317 peruanos.
3	11-jul-14	ECUADOR PERÚ	Cantón Macará Provincia de Loja		* 2.020 ecuatorianos y * 600 peruanos.
4	22 y 23 Agosto 2014	ECUADOR COLOMBIA	Puerto el Carmen Cantón Putumuyo Provincia de Sucumbios		* 4.949 ecuatorianos y * 14.200 colombianos.
5	03 y 04 Octubre 2014	ECUADOR COLOMBIA	Parroquia Maldonado Provincia del Carchi		* 10.993 ecuatorianos y * 3.028 colombianos.
6	14 de Noviembre 2014	ECUADOR PERÚ	Parroquia Zumba de la provincia Zamora Chinchipe		* 1.086 ecuatorianos y * 175 peruanos.

FUENTE: Dirección Apoyo al Desarrollo Nacional - MIDENA

Gráfico 4
Operaciones de apoyo a la seguridad integral

FFAA: NÚMERO DE OPERACIONES EJECUTADAS EN APOYO A LA SEGURIDAD CIUDADANA Y GESTIÓN DE OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO									
Acciones / Resultados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Patrullajes de control antidelincuencial / control de armas (a nivel nacional)	-	-	-	-	11.211	30.710	40.930	57.728	52.355
Operaciones de control de minería no autorizada	-	-	-	-	-	-	-	372	94
Operaciones de gestión de riesgos	-	-	-	-	39	42	48	150	140
Ayuda Humanitaria	-	-	-	-	19	28	26	17	29
Evacuación Aero médica	-	-	-	-	18	5	4	109	62
Extinción de incendios	-	-	-	-	-	-	-	11	29
Búsqueda y rescate	-	-	-	-	2	9	18	1	3
Protección y seguridad ante sismos	-	-	-	-	-	-	-	0	6
Protección y seguridad en alertas volcánicas	-	-	-	-	-	-	-	12	11
Operaciones de control de los espacios acuáticos	35	22	35	30	26	21	25	30	24
Acciones de búsqueda y rescate	-	24	48	65	0	49	160	76	61
Inspecciones de embarcaciones	-	1.631	4.420	3.007	3.240	7.631	62.079	77.487	62.233
Patrullajes de seguridad de instalaciones petrolíferas / oleoductos	-	-	8.264	8.698	10.232	7.861	7.586	6.896	13.938
Patrullajes de control del tráfico ilícito de combustibles / GLP	-	-	6.547	6.982	9.909	7.851	6.762	6.341	8.652

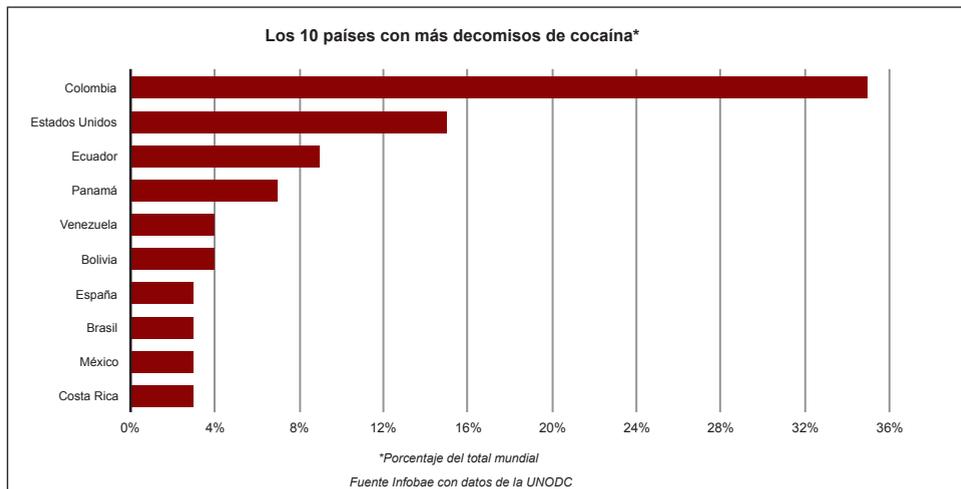
Fuente: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

Elaboración: Subsecretaría de Defensa

Otro factor de importancia es examinar la situación dentro de los parámetros de consumo de drogas y sobre todo de decomisos de los estupefacientes: Si en relación al consumo se muestra al país con baja incidencia, sí llama poderosamente la atención que Ecuador se considere cómo país de tráfico o decomiso de drogas a nivel global y a nivel Latinoamericano. Contrasta el relativo bajo consumo de cocaína y otras drogas en el país, con su significación

alta como país de decomisos de droga, ubicados en los puertos marítimos y específicamente en la mercadería que sale en contenedores, de los cuales se nos ha asegurado solo se examina el 10%.

Gráfico 5
Los diez países con más decomiso de drogas a nivel Latinoamericano



4.3. El carácter represivo de la seguridad integral

Otra lectura proviene de la observación cotidiana sobre las tensiones sociales producidas por la seguridad integral. El Programa de Estudios de la PUCE sobre seguridad y defensa, viene realizando varios estudios que han sido publicados o están en ese proceso (García, 2012).

Una primera tensión es la entablada entre Fuerzas Armadas y Policía, provocada en un principio por los temores de los militares a ser relegados a segundo plano de la política de seguridad, hasta septiembre de 2010 —cuando ocurrió la sublevación policial—. A partir de entonces la tónica del régimen cambió drásticamente colocando a las fuerzas armadas al mando de todas las operaciones de seguridad interior, incluyendo las de delincuencia común a cargo de un Comando Interoperativo militar-policial, dependiente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (con lo cual tácitamente se volvió al estado inicial previo a la Constitución y a una suerte de estado de emergencia prolongado de carácter inconstitucional, pues las enmiendas planteadas por el régimen a la Constitución aún no han sido aprobadas).

Otras tensiones, revelan el carácter represivo del régimen ante sus temores por un levantamiento popular al cabo de los nueve años de vigencia y la disminución evidente de su popularidad. En cambio, de parte de los ciuda-

danos comunes y las fuerzas de la oposición, el hecho de que el régimen haya superado el impase policial del 30 de septiembre con apoyo de una operación urbana armada a su favor, además de la interpretación que se hace del carácter conciliador de las instituciones regionales con el gobierno de Correa, ha llevado a que los ciudadanos empiecen a ver al Estado como una amenaza (Polarolo, 2012). En el Ecuador, el cierre permanente o temporal de periódicos y revistas consideradas de oposición, la censura a líderes de opinión —inclusive caricaturistas— ha aumentado esos temores. Los ciudadanos sienten que la vigilancia del régimen, con el apoyo de un aparato de inteligencia más desarrollado, apoyado en la tecnología extendida hacia espacios de la vida cotidiana, es un hecho perturbador. Las sabatinas o encuentros semanales del Presidente con sus seguidores por los medios confiscados a su favor son medidas de escarnio público hacia aquellos que piensan u opinan en contrario.

La capacidad coactiva del gobierno se ve fortalecida por otros instrumentos de la institucionalidad del Estado como la Ley Orgánica de Comunicación (RO N° 22-2013) que establece censuras y el Código Integral Penal (RO N° 180-2014) en donde se tipifican como delitos cuestiones como la divulgación de secretos; el difundir información pública restringida (con pena de uno a tres años). Entre los delitos económicos figuran: la divulgación de noticias falsas que causen alarma y provoquen el retiro masivo de los depósitos de las instituciones del sistema financiero, y la divulgación de información financiera reservada por el ente rector de finanzas públicas, que genere condiciones desfavorables para el Estado —con pena de 3 a 5 años de prisión— (Diario la Hora, 2013).

La Ley Orgánica de Comunicación, ha sido llamada cotidianamente como “Ley Mordaza”. Impide efectivamente que banqueros o plutócratas tengan medios de comunicación (como ocurría en el pasado) y bajo esa premisa fue aprobada una consulta popular organizada por el régimen en mayo de 2011. Aboga por la veracidad de la información e impide “el linchamiento mediático”, al ser una información difundida reiteradamente por varios medios, con el propósito de desprestigiar a personas naturales y jurídicas. Se da prerrogativas a una Superintendencia de Información y Comunicación para que tome medidas punitivas en casos necesarios (Serrano, 2013).

Finalmente están las medidas de escarnio o acoso que se realizan directamente a través de las operaciones policiales y militares, cuando los objetivos son personas o poblaciones que por diversos motivos han manifestado sus intereses contrarios a las agendas de desarrollo del gobierno, como es el caso de las organizaciones campesinas e indígenas —antes afines al

gobierno— que se manifiestan públicamente o por medios masivos. El caso más representativo es el de las poblaciones que rechazan los proyectos mineros del régimen, a cargo de empresas extranjeras especialmente chinas. Podemos citar los estudios de Cristina Chuquimarca, del grupo de investigación PUCE, sobre Intag, zona de importancia ecológica sometida al proyecto minero que ha merecido el rechazo de la población desde mucho. Chuquimarca analiza la forma en que la planificación estatal, desplegada territorialmente en forma cada vez más penetrante, funciona como medio de cooptación, a través de los proyectos oficiales, siempre y cuando estén alineados al centralismo gubernamental, o como punto de apoyo de las medidas de represión en caso de oposición (García y Chuquimarca, 2015).

Otros casos paradigmáticos son los de Sarayacu y Pastaza de la región amazónica (también en estudio por el grupo DSD). El primero, por ser el refugio de un opositor al régimen, a raíz de lo cual la comunidad entera fue sometida al acoso de las operaciones militar—policiales por varios días. La comunidad había sido anteriormente sujeta a daños ambientales por parte de la empresa Chevron norteamericana; el gobierno ecuatoriano había conseguido un fallo a favor por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pero en la coyuntura en mención, el gobierno acusaba a la comunidad de desacato a la justicia y terrorismo, de haber protegido a mineros ilegales y recibido entrenamiento en armas. En ese incidente murió un indígena Shuar —Bosco Guazum— y sobre su muerte había acusaciones mutuas (Ecuador Times, 2014).

Este caso y otros, han nublado el sentido público de la seguridad integral del régimen, que ha pasado a ser contradictoria con la Constitución al claudicar paulatinamente de los principios de la seguridad humana y estar preocupada más de afianzar su poder electoral utilizando la eficacia de la política de seguridad. La Constitución había sido tajante en proclamar el fin de la política militarista de la época de la Seguridad Nacional —a la que había repudiado públicamente a través de la Agenda de Seguridad Pública y del Estado 2013-2017—. También había proclamado por diferentes medios su adhesión a los conceptos de seguridad humana como punto de partida doctrinario para el manejo de la seguridad y la defensa. Pero es evidente que las circunstancias han cambiado y frente a ello se ensaya una posición pragmática que avala las nuevas misiones militares en seguridad interior. Muchos de los argumentos pragmáticos tienen que ver con la argumentación de que, existiendo fuerzas armadas y no habiendo problemas de defensa propiamente dichos, hay que recurrir al empleo pleno de ellas por parte del gobierno. Con ello, automáticamente se ha vuelto a la situación inicial durante los regímenes militares y las épocas de autonomía de esta institución (El Universo, 2015).

Ciertamente, se considera que el carácter político e ideológico de las políticas de seguridad es un escollo para un proyecto de cooperación en seguridad que por otro lado es urgente y se ve como beneficioso, al haberse superado antiguos escollos diplomáticos y conflictos persistentes. Una oportunidad para un ejercicio más amplio, subregional, basado en un sistema de información y en la voluntad de los pueblos.

BIBLIOGRAFÍA

ANDES

2012 *Ecuador supera la media mundial en el crecimiento del Producto Bruto Interno*. Quito, 20 de setiembre. Disponible en: <<http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%ADa/6672.html>>.

CALDERÓN, Juan Carlos

2013 *¿Empieza la guerra minera?*, en: PLAN V Investigación. Quito. Disponible en: <<http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/empieza-la-guerra-minera?nopaging=1>>.

DIARIO LA HORA

2013 Ecuador tiene nuevo Código penal. Disponible en: <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101607585/1/Ecuador_tiene_nuevo_C%C3%B3digo_Penal.html#.VV_El9J_Oko>.

DONOSO, Juan Carlos, Daniel MONTALVO y Diana ORCÉS

2010 *Cultura Política de la democracia en el Ecuador. Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles*. Nashville: Vanderbilt University y CEDATOS Disponible en: <www.cedatos.com.ec/PDF/2010_Ecuador_Country_Report.pdf>.

ECUADOR TIMES JB

2014 *Pueblo Sarayaku en alerta ante presencia de policías y militares*. Disponible en: <<http://www.ecuadortimes.net/es/2014/04/29/pueblosarayaku-en-alerta-ante-presencia-de-policias-y-militares/>>.

EL TELÉGRAFO

2013 *Un presupuesto que sustenta la matriz productiva*. Disponible en: <<http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/un-presupuesto-que-sustenta-la-matriz-productiva.html>>.

EL UNIVERSO

2014 FF.AA podrán intervenir en la seguridad ciudadana. Quito. Disponible en: URL: <<http://www.eluniverso.com/noticias2014/05/16/nota/2967221/ff-aa-podran-intervenir-seguridad-ciudadana>>

GARCÍA GALLEGOS, Bertha

2012 “Retos al Estado: situaciones de seguridad compleja y poblaciones vulnerables”, en: *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Buenos Aires: CLACSO Editorial/Editor 201. Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar>>.

GARCÍA GALLEGOS, Bertha y Cristina CHUQUIMARCA

2015 “Estudio del caso sobre la región de Intag”, en: PERDOMO, Catalina y otros. *Redes Ilícitas y Política en América latina*. Estocolmo: IDEA Internacional, Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) and Netherlands Institute of International Relations (Clingendael) Disponible en: <http://www.academia.edu/9096843/Redes_Il%C3%ADcitas_y_Pol%C3%ADtica_en_Am%C3%A9rica_Latina-PDF>.

INFOBAE

2013 *Ecuador encabeza el ranking de gasto militar en América del Sur*. Disponible en: <<http://www.infobae.com/2013/12/21/1532484-ecuador-encabeza-el-ranking-gasto-militar-america-del-sur>>.

LAGOS, Martha y Lucía DAMMERT

2012 *La seguridad ciudadana. El principal problema en América latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf>.

LARREA, Gustavo

2008 “El gobierno de Ecuador presenta nueva agenda de seguridad integral”, en: Indofensa.com. Disponible en: <<http://www.infodefensa.com/latam/2008/09/21/noticia-el-gobierno-de-ecuador-presenta-nueva-agenda-de-seguridad-integral.html>>.

MINISTERIO DE DEFENSA DE ECUADOR

2011a *Agenda Política de la Defensa*. Quito. Disponible en: <http://www.seguridad.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/04_Agenda_Politica_de_la_Defensa_baja.pdf>.

2011b *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito. Disponible en: <http://www.seguridad.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf>.

MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA DE ECUADOR

2011 *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito. Disponible en: <http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf>.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE ECUADOR

2013 “Inversión en seguridad ciudadana, la más alta de la historia”, en *Noticias*. Disponible en: <<http://www.ministeriointerior.gob.ec/inversion-en-seguridad-ciudadana-la-mas-alta-de-la-historia/>>.

PACHANO, Simón

2010 “Ecuador, el nuevo sistema político en funcionamiento”, en: *Revista de ciencia política*, volumen 30, número 2, pp. 297–317. Disponible en: <<http://www.simonpachano.com/uploads/2/1/4/3/21439124/07-ecuador1.pdf>>.

PERIODISTAS EN ESPAÑOL

2015 *El Sistema Nacional de Información de Ecuador: “excelente”*. Disponible en: <<http://periodistas-es.com/el-sistema-nacional-de-informacion-de-ecuador-excelente-52531>>.

PNUD

2013 *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-/>.

POLAROLO, Gonzalo Manuel

2011 “La OEA y su fracaso en la defensa de la democracia en el siglo XXI”, en: *Revista de Ciencia Política*, número 13, agosto. Disponible en: <<http://www.revinciapolitica.com.ar/num13art2.php>>.

PP EL VERDADERO

2014 *Grupo Armado en Saracuya tuvo entrenamiento militar*. De 7 de mayo. Disponible en: <<http://www.ppelverdadero.com.ec/pp-policial/item/grupo-armado-en-sarayaku-tuvo-entrenamiento-militar.html>>.

PUCE

2008a *Boletines DSD*, del Programa democracia, seguridad y defensa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), número 27, Año 4, enero-febrero.

2008b *Boletines DSD*, del Programa democracia, seguridad y defensa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), número 29, Año 4, mayo-junio.

SEMPLADES

2009 *Plan nacional de Desarrollo para el Buen vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Disponible en: <<http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>>.

SEMPLADES

2013 *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Disponible en: <<http://www.buenvivir.gob.ec/web/guest>>.

SERRANO, Pascual

2013 “Ecuador aprueba la Ley Orgánica de Comunicación o la que presentarán como ley de la mordaza”, en: *El Diario*. Disponible en: <http://www.eldiario.es/zonacritica/Ecuador-Ley-Organica-Comunicacion-presentaran_6_148095194.html>.

Amenazas a la seguridad en el Perú y posibilidades de cooperación vecinal

Fabián Novak

El presente estudio pretende en primer lugar, establecer las principales amenazas a la seguridad que enfrenta actualmente el Estado peruano, en segundo lugar, determinar cuáles de estas amenazas se presentan en la realidad vecinal, para luego, en tercer lugar, brindar algunas propuestas para un trabajo cooperativo y coordinado en seguridad con los países vecinos. Un punto previo, sin embargo, consiste en precisar el concepto de amenaza que el Estado peruano asume, pues ello a su vez, determinará sus alcances y composición.

1. El punto de partida: los alcances para el Perú del concepto *amenazas a la seguridad*

Para efectos de establecer el concepto de seguridad asumido por el Estado peruano y sus vecinos, se ha creído conveniente revisar los diversos instrumentos multilaterales de carácter regional adoptados por estos en esta materia.

En este sentido, debemos partir por indicar la Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de 1995¹, adoptada en el marco de la OEA, que otorgó una especial prioridad a la identificación de los riesgos, amenazas y desafíos que enfrentarían las Américas en el siglo XXI. Es así como la Declaración de San Carlos de Bariloche de 1996², bajo el título *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Internacional*, reconoció que “los países del hemisferio enfrentan nuevos riesgos y amenazas de distinta naturaleza”, mencionando, entre otros, el narcotráfico, el terrorismo en sus diversas modalidades, el crimen organizado, el creciente desempleo, la marginalidad de grandes sectores de la población y las violaciones a los derechos humanos.

¹ Esta declaración fue aprobada en la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, desarrollada en Santiago de Chile del 8 al 10 de noviembre de 1995. OEA/SER.K/XXIX.2, del 28 de noviembre de 1995.

² Esta declaración fue aprobada en la Segunda Conferencia Ministerial de Defensa del Continente Americano, celebrada entre el 7 y 9 de octubre de 1996.

Asimismo, esta declaración señaló que las nuevas amenazas no debían ser enfrentadas y desactivadas desde una perspectiva necesariamente militar, sino más bien a través de soluciones amplias logradas en forma cooperativa.

Posteriormente, la Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de 1998³ reconocería, para los pequeños Estados insulares del hemisferio, el carácter multidimensional de la seguridad, involucrando a actores del Estado y no estatales e incluyendo componentes políticos, económicos, sociales y naturales. De esta manera, abarcaría como amenazas a la seguridad el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción, la actividad delictiva, la vulnerabilidad ambiental y económica, el transporte de desechos nucleares, la susceptibilidad a los desastres naturales y los mayores niveles de pobreza. Finalmente, la declaración agregaría la necesidad de identificar y desarrollar sobre este tema actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas.

Lo anterior sería reafirmado por la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica de 2002, que reconocería “que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional”. Asimismo, esta resolución indicaría que “el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”⁴.

En el mismo sentido, tenemos el denominado Consenso de Miami de 2003, en el que se ratifica que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son multidimensionales, por lo cual requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones (OEA, 2003).

Finalmente, el carácter multidimensional de la seguridad quedaría definitivamente consagrado en el continente con la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003⁵. En este instrumento, efectivamente, se señala una vez más que la concepción de seguridad en el hemisferio es de

³ Aprobada en la Conferencia Regional de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en seguimiento de la Conferencia de Santiago, desarrollada del 25 al 27 de febrero de 1998. OEA/SER.K/XXIX.2, del 7 de abril de 1998.

⁴ Aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación reunidos con ocasión del Trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 4 de junio de 2002. AG/DEC.27 (XXXII-O/02).

⁵ Declaración aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad convocada por la Organización de Estados Americanos en la ciudad de México D.F. del 27 al 28 de octubre de 2003. OEA/SER.K/XXXVIII del 28 de octubre de 2003.

alcance multidimensional, incluyendo las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales⁶. Asimismo, establece que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana, agregando que las condiciones de la seguridad humana mejoran con el pleno respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, 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 hambre⁷.

También esta declaración hace una enumeración de las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad, señalando:

- a) El terrorismo, que amenaza a las instituciones y valores democráticos de los Estados y el bienestar de sus pueblos.
- b) La delincuencia organizada transnacional;
- c) el problema mundial de las drogas;
- d) la corrupción, tanto pasiva como activa, que socava las instituciones y la confianza de la sociedad.
- e) El lavado de activos, que erosiona la integridad, probidad y funcionamiento transparente de las instituciones financieras, públicas y privadas.
- f) El tráfico ilícito de armas, más aún cuando están destinadas a grupos terroristas, separatistas y a la delincuencia organizada.
- g) La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que afectan la estabilidad y la democracia, erosionan la cohesión social y vulneran la seguridad de los Estados.
- h) Los desastres naturales;
- i) VIH/Sida y otras enfermedades epidémicas;
- j) el deterioro del medio ambiente, que afecta la calidad de vida de los pueblos, por ejemplo, limitándolos o privándolos de recursos vitales para su subsistencia.
- k) La trata de personas;
- l) los ataques a la seguridad cibernética;
- m) el transporte marítimo de materiales peligrosos, tales como el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos;
- n) la posibilidad de uso de armas de destrucción masiva⁸.

Por último, la declaración sostiene que las amenazas, desafíos y preocupaciones antes descritos requieren respuestas múltiples por parte de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de manera conjunta, como también de una cooperación vecinal y hemisférica.

⁶ Véase literal i) del numeral 4 de la Declaración de México de 2003.

⁷ Véase literal e) del numeral 4 de la Declaración de México de 2003.

⁸ Véase literal m) del numeral 4 de la Declaración de México de 2003.

Nótese que la referida declaración no hace una distinción en relación a lo que entiende por *amenaza*, *desafío* y *preocupación*, no obstante que la doctrina sí la establece.

Todo lo expuesto en este punto nos permite concluir que el Perú y sus vecinos, como suscriptores de todas las declaraciones interamericanas antes citadas, asumen un concepto multidimensional de seguridad, reconociendo como amenazas, problemas y desafíos —sin distinguir entre estos tres conceptos—, el listado mencionado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003. En atención a ello se desarrollan los siguientes puntos.

2. Las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad que enfrenta el Estado peruano

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos señalar entre las principales amenazas y preocupaciones a la seguridad del Perú, las siguientes⁹:

2.1. Tráfico ilícito de drogas

El Perú, en los años 2011 y 2012, se convirtió en el primer productor mundial de hoja de coca como también en el primer exportador de clorhidrato de cocaína del mundo, superando a Colombia que tradicionalmente lo había sido. Si bien el Informe de ONUDD 2013 —publicado en junio de 2014—, revela que el número de hectáreas se ha reducido en un 17,5% en relación al año anterior¹⁰, lo cierto es que la gran producción de droga en territorio peruano afecta gravemente su seguridad no solo por la presencia de mafias de traficantes y de sicarios sino también por la situación político-social y económica que genera en algunas regiones o zonas como el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). En esta última no solo se ha verificado la presencia de las mafias de narcotraficantes sino también de comunidades indígenas o nativas, niños y adolescentes que son explotados o captados por estas mafias para el transporte y comercialización de la droga (Novak, Namihas y otros, 2011). Adicionalmente, el narcotráfico retroalimenta otros delitos como el tráfico de armas o el terrorismo, muy presente en la zona del VRAEM, a través de rezagos del grupo terrorista Sendero Luminoso. El narcotráfico por tanto, se ha convertido en la primera amenaza a la seguridad del Perú, poniendo en riesgo su desarrollo y crecimiento futuro si es que se permite su incremento.

⁹ Nótese que no se desarrolla el tema del terrorismo, no porque no constituya una amenaza para la seguridad del Perú, sino porque como veremos más adelante, no es una amenaza compartida a nivel de nuestros vecinos, con la excepción de Colombia (Novak y Namihas, 2014).

¹⁰ A fines de 2012 el área neta de los cultivos de hoja de coca era de 60.400has, mientras que a diciembre de 2013 llegó a 49.800, el éxito más grande en 14 años (UNODC y DEVIDA, 2014: 10).

Por otro lado, en relación al lavado de activos, estudios de DEVIDA señalan que en el Perú se habrían movilizado en los últimos años alrededor de 5.720 millones de dólares por lavado de activos, esto es, el 6,3% del PBI; asimismo, el estudio indica que este país ocuparía el puesto 12 en América Latina, en lo que al lavado de activos por canales bancarios se trata (Villavicencio, Zambrano y otros, 2009). En consecuencia, nos encontramos ante otra seria amenaza a la seguridad del país directamente conectada al TID.

2.2. La trata y el tráfico ilegal de personas

Una segunda amenaza a la seguridad que el Perú enfrenta es el de la trata y tráfico de personas. Si bien no existen estadísticas oficiales sobre personas víctimas de trata, si solo tenemos en cuenta el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas, comprobaremos que entre el 2004 y el 2012 hubo 1.960 víctimas, de las cuales 763 fueron niños y adolescentes sometidos a explotación sexual y laboral¹¹. No obstante, debe tenerse en cuenta que es un porcentaje mínimo el de las personas que denuncian ser víctimas de trata, por lo cual este registro es largamente excedido por la realidad.

En cuanto a la trata interna, este es un fenómeno de larga data. Así tenemos, por ejemplo, la trata con fines de explotación laboral que se produce en Madre de Dios tanto para la explotación de oro como para la tala ilegal (Novak y Namihas, 2009). De igual forma, se pueden citar los casos de trata de niños y adolescentes que se han producido con fines de explotación sexual y laboral, dedicados a ocupaciones tales como: trabajo en minas (la mayoría ubicadas en zonas andinas alejadas), prostitución (principalmente mujeres adolescentes, en las ciudades más importantes del país y en el Centro de Lima), extracción de oro (especialmente en Ayacucho, Arequipa, Ica y Huancavelica), fabricación artesanal de ladrillos (especialmente en Huachipa, Lima), extracción de piedra pómez (es el caso de los tristemente conocidos “niños topos” que trabajan en Arequipa, Cerro Belén, distrito de Mariano Melgar), extracción de piedra como material de construcción (los llamados “picapedreros” o “canteros”), en basureros (especialmente en Lima), trabajo doméstico, entre otros. Finalmente, cabe destacar que solo en el trabajo doméstico existen por lo menos 110 mil niñas y adolescentes en el Perú que realizan esta actividad en condiciones de explotación, con diez a quince horas diarias de trabajo (Cafferata, 2013).

¹¹ Véase: <http://www.rpp.com.pe/2013-07-17-ecuador-impulsa-ley-contra-trata-de-personas-en-la-frontera-con-peru-noticia_614185.html>, página consultada el 29 de setiembre de 2015.

En cuanto a la trata internacional, esta fundamentalmente se concentra en mujeres con el propósito de ser explotadas sexualmente. Esta actividad ilegal se desarrolla principalmente en ciudades madereras de la selva (Yurimaguas, Iquitos y Pucallpa), las zonas mineras en el sur (Tacna) y en el norte (Piura), y en zonas fronterizas en épocas de cosechas de productos agrícolas (Tumbes, Tacna, Iquitos, Pucallpa, Puno y Cuzco) (Movimiento “El Pozo”: 44).

2.3. La minería ilegal

La minería ilegal se ha convertido en los últimos años en una nueva amenaza a la seguridad del Perú. Existen estudios que señalan que la minería informal e ilegal es practicada en este país por aproximadamente 50.000 trabajadores mineros que representarían a unas 60.000 familias involucradas de manera directa o indirecta en esta actividad. Estos mismos estudios afirman que la minería aurífera sería la más importante, cuya producción anual superaría los 2.000 millones de dólares (Medina, Arévalo y Quea, 2007). En la actualidad el volumen anual de exportaciones de oro a través de la explotación ilegal alcanza la cifra de 2.900 millones de dólares, la cual sobrepasa los 1.200 millones de dólares anuales que genera el narcotráfico en el Perú por exportación de cocaína; por lo que algunos señalan que el 22% del oro que exporta el Perú tiene un origen ilegal (León, 2012: 28).

Esta actividad de la minería ilegal e informal tendría un alcance nacional, pues se desarrolla en 21 de las 25 regiones del Perú, en especial en áreas geográficas aisladas donde existe un muy bajo control del Estado y altas dosis de corrupción (Andaluz, 2005: 8). Entre las regiones más importantes de despliegue de esta actividad se encuentran Madre de Dios, Piura, La Libertad, Ica, Ayacucho, Puno y Arequipa, aunque también se puede encontrar en Loreto y en la sierra de Lima (León, 2012: 27).

2.4. La tala ilegal de madera

Una cuarta amenaza a la seguridad del Perú está constituida por la extracción ilegal de madera, la misma que ha sido una actividad característica de la amazonia desde inicios del siglo XX. Sin embargo, durante los años sesenta el proceso se desarrolló muy fuertemente en las cuencas del Bajo Urubamba y Alto Ucayali, en los departamentos de Cusco y Ucayali, respectivamente, extendiéndose durante los años ochenta y noventa a las partes altas de estas cuencas, en Loreto y Madre de Dios (Novak y Namihás, 2009: 58; Bedoya y Bedoya, 2005: 1).

Los extractores ilegales de madera en el Perú se suelen internar en zonas no autorizadas para tumbar árboles, cortarlos con motosierra en aserraderos portátiles, eliminar los vestigios y acopiar la madera para entregarla a los *habilitadores* (Romero, 2012: 530), que son los que han proveído a los

extractores de herramientas y dinero. A su vez, los habilitadores se encargan de transportar la madera por caminos o ríos alternos a algún pueblo o ciudad con puerto, burlando la vigilancia de las autoridades, para entregar la madera “legalizada” a las industrias de transformación primaria y secundaria o directamente a los exportadores (Andaluz, 2005: 38).

Como se puede apreciar, tanto la tala como el comercio ilegal de madera en el Perú implican la participación de diversos actores: grupos de pequeños extractores que realizan la tala y transporte hasta los puertos y centros de acopio; habilitadores o financistas que facilitan el dinero, víveres o enseres para los pequeños extractores ilegales; empresas exportadoras que facilitan los recursos económicos a los habilitadores para que acopien el volumen de producción comprometido; funcionarios corruptos que son cómplices de la actividad ilegal; intermediarios o testaferros que obtienen concesiones forestales con el fin de “legalizar” la madera de origen ilegal; propietarios de tierras de uso agrario o comunidades nativas que gestionan permisos de extracción, que luego se utilizan para transportar la madera ilegal; entre otros (Andaluz, 2005: 41-42).

En muchos casos la extracción ilegal de madera se lleva a cabo en bosques naturales declarados en veda, sobre árboles en estado de regeneración y en áreas naturales protegidas.

Finalmente, en cuanto a la madera objeto de extracción y comercio ilegal, esta se concentra fundamentalmente en la caoba, cedro y cumala, debido a su mayor valor económico; sin embargo, la práctica ilegal también se extiende a maderas como el tornillo, marupa, lupuna, copaiba, pashaco, castaña, shihua-huaco, ishpingo, moena, machimango, mari mari, etc. (Andaluz, 2005: 39).

2.5. El tráfico ilícito de armas, municiones y productos explosivos

El tráfico de armas en el Perú progresivamente ha ido creciendo, atentando contra el orden y la seguridad del país. Las autoridades nacionales peruanas competentes reconocen la existencia de un mercado negro de armas que provienen de diversas fuentes; así, un grupo de ellas tiene como origen el contrabando a través de países vecinos, otro proviene del robo a portadores legales y, un tercer y último grupo es obtenido de la venta por malos elementos de las fuerzas armadas o de la policía nacional. La Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil del Perú (Sucamec) estima que en la actualidad circulan en el mercado peruano 150.000 armas de fuego no registradas¹².

¹² Véase: <<http://peru21.pe/actualidad/detendran-trafico-ilegal-armas-2128618>>, página consultada el 23 de setiembre de 2015.

Por su parte, el Ministerio Público, durante el período 2000-2011, registró un total de 18.894 delitos de tráfico ilícito de armas a nivel nacional, los cuales equivalen a un promedio anual de 1.596 delitos, 133 delitos por mes, 4 delitos por día y aproximadamente un delito cada 5 horas (CONATIAF, 2012).

En los últimos cinco años se ha registrado un incremento de 62,3% en el número de delitos en comparación con el registrado en el quinquenio anterior, siendo los distritos judiciales con mayor número de casos los siguientes: Lima (16,7%), La Libertad (12,4%), Lambayeque (11,3%), Lima Norte (7%), Callao (6,2%), Piura (5,8%), Cajamarca (4,1%), Tumbes (3,8%), Santa (3,3%) y Lima Sur (3,1%). Estos diez distritos judiciales representan el 73,7% del total registrado (CONATIAF, 2012). Todo lo cual pone en evidencia la presencia de esta actividad ilícita en el Perú.

2.6. El contrabando

El contrabando sin duda constituye un grave problema para la seguridad y la economía peruana, empleándose diversas rutas de salida e ingreso de productos (Vela, 2012). Si bien existen esfuerzos del Estado peruano y del empresariado privado por controlar esta actividad ilícita, lo cierto es que el grado de fiscalización existente es ínfimo e ineficiente; para respaldar lo dicho, basta verificar la existencia de amplios centros de comercio en Lima y en provincias que expenden productos provenientes del contrabando a vista y paciencia de las autoridades, como también de los camiones llenos de productos provenientes de Bolivia que ingresan a Puno (denominados *culebras*) objeto de contrabando.

Según datos proporcionados por la SUNAT se calcula que el monto anual de productos que ingresan al Perú por contrabando equivale a US\$.530 millones de dólares a valor costo, lo que representa en realidad un aproximado de US\$.1.500 millones de dólares a valor venta. Sin embargo, según la propia SUNAT se trata de un estimado efectuado a partir de un estudio elaborado en el 2011, calculándose que el monto actual debe ser mucho mayor¹³.

2.7. Los desastres naturales

Finalmente, a este largo listado de amenazas debemos sumar lo que podría calificarse como una preocupación a la seguridad del Perú, nos referimos al tema de los desastres naturales.

Este país ha sufrido numerosos desastres siendo los más importantes aquellos ocasionados por terremotos, inundaciones, desprendimiento de tierras (huaycos), sequías y friaje. Si bien es cierto, el Perú tiene también una zona

¹³ Véase: <<http://gestion.pe/economia/sunat-calcula-us-530-millones-costo-contrabando-que-ingresa-anualmente-peru-2066618>>, página consultada el 29 de setiembre de 2015.

volcánica bien definida, con más de 20 volcanes que se ubican entre las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa y Ayacucho, lo cierto es que desde hace más de 400 años estos no han tenido una actividad intensa por lo que no han generado desastres¹⁴.

3. Las amenazas a la seguridad compartidas por el Perú con sus vecinos

3.1. Tráfico ilícito de drogas

El TID constituye, sin duda, un problema en la realidad fronteriza con prácticamente todos nuestros vecinos. En el caso de Bolivia, de acuerdo a información de la Fuerza Aérea del Perú y de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, durante el 2014 se registraron de 4 a 5 vuelos diarios no identificados entre ambos países, calculándose que cada avioneta transportó de 300 a 400kg de droga. Por tanto, la ruta aérea se ha convertido en un medio fundamental para la salida de la droga peruana hacia Bolivia. Esto se ve estimulado por la presencia en Bolivia de escuelas de pilotos, como ocurre específicamente en el caso de Santa Cruz, donde se alquilan avionetas por un monto aproximado de US\$.60.000 dólares sin mayores controles respecto de las personas que las utilizan. Se sabe que estas avionetas ingresan al Perú para cargar droga y luego retornan a Bolivia, arrojando la carga en el camino, a efectos de aterrizar en su destino libres de droga. En algunos casos, se contratan pilotos que cobran US\$.20.000 dólares por vuelo. Asimismo, Bolivia no solamente se constituye en destino final de la droga producida en el Perú sino también en zona de procesamiento así como en lugar de tránsito hacia Argentina (Soberón, 2007: 280).

En lo que respecta al Brasil debemos partir por recordar que la demanda brasileña de droga ha crecido exponencialmente en los últimos años a tal punto que este país se ha convertido en el segundo consumidor mundial de cocaína (Novak y Namihás, 2010: 20 y 26). Gran parte de la droga producida en el Perú tiene a Brasil como destino (final o en tránsito hacia Europa), empleándose tanto la vía terrestre, como la fluvial y la aérea. Sobre esta última vía, debemos acotar el notable incremento de avionetas de transporte de droga entre ambos países, en especial en la zona del trapecio amazónico donde se lleva a cabo la transformación de la pasta básica peruana en cocaína. En este punto debemos precisar que parte de la droga andina no se queda en Brasil sino que, siguiendo la “ruta africana”, llega al viejo continente a través de España, específicamente por Madrid, Barcelona, Valencia y Galicia.¹⁵ De

¹⁴ Véase: <<http://www.predes.org.pe/fenomenos-naturales>>, página consultada el 29 de setiembre de 2015.

¹⁵ Véase el Acta de la I Reunión Trilateral entre el Estado Plurinacional de Bolivia, la República del Perú y la República Federativa del Brasil en materia de Lucha Conjunta contra el Narcotráfico y Delitos Conexos, celebrada en Lima el 14 de noviembre de 2012.

este modo, señala Soberón, 250TM de clorhidrato de cocaína llegan a Europa cada año a través del departamento de Loreto y el denominado Trapecio Amazónico. “Los precios suben de 800 dólares por kilogramo en laboratorio a 2.000 dólares por kilogramo al llegar a Iquitos y a 7.000 dólares por kilogramo al llegar a Manaus (Brasil)”, precio que se multiplica al ingresar la droga a Europa, lo que resulta sumamente rentable para las mafias del narcotráfico (Soberón, 2007: 276).

Con Chile, la problemática binacional se concentra en el hecho de que este se ha convertido en país de tránsito y de consumo de las drogas ilícitas provenientes del Perú y de Bolivia. La cocaína producida en el Perú se desplaza en parte hacia territorio chileno por los puntos de la frontera terrestre (Soberón, 2007: 272). Asimismo, Chile también es un proveedor de los precursores químicos que se utilizan para la elaboración de cocaína peruana, lo que se refleja en una producción de pequeñas empresas ubicadas en la zona norte de dicho país.

Finalmente, en relación a la realidad binacional peruano-ecuatoriana en materia de tráfico ilícito de drogas, debemos empezar por señalar que la cocaína producida en el Perú se desplaza en parte hacia territorio ecuatoriano por los puntos de la frontera terrestre, en particular por Aguas Verdes – Machala (Soberón, 2007: 272). De ahí, parte de esa droga se desplaza — también por vía terrestre— a Venezuela, pasando luego a Centroamérica con dirección a México, de donde se deriva a Europa y a los Estados Unidos de América (Novak y Namihas, 2010: 11).

Sin embargo, la realidad binacional no solo se concentra en el envío de droga del Perú hacia Ecuador sino que también se extiende a los insumos químicos que sirven para la producción de droga. En este caso, a la inversa de lo que ocurre en el tema de la droga, las sustancias químicas, tales como el ácido clorhídrico, ácido sulfúrico y el bicarbonato de sodio, entre otros, se dirigen del Ecuador a la frontera con el Perú, teniendo como principal ciudad peruana de destino a Tumbes. Sobre este último tema, debemos agregar que en el Sistema de Información para Control y Vigilancia de Sustancias Químicas (SISALEM), Ecuador registra la presencia de empresas peruanas que adquieren sustancias psicotrópicas —principalmente la denominada *clonazepam*— e insumos químicos en Huaquillas, sustancias que ingresan por las ciudades de Tumbes y Piura¹⁶.

¹⁶ Véase el Acta de la III Reunión de la Comisión Mixta sobre Control de Drogas Perú-Ecuador, suscrita el 14 de mayo de 2013.

3.2. La trata y el tráfico ilegal de personas

A nivel vecinal, la trata constituye, sin duda, un problema de seguridad en la realidad fronteriza con todos nuestros vecinos. Así, la realidad bilateral entre el Perú y Bolivia en materia de trata de personas es bastante compleja, en la medida que es un fenómeno que se produce de ida y vuelta. En efecto, se sabe que mujeres peruanas han sido víctimas de trata para explotación sexual en Bolivia. De igual forma, se ha llegado a identificar que niños peruanos son utilizados para el comercio ambulatorio en dicho país altiplánico para explotación laboral, donde se han hallado menores extraídos de las ciudades de Puno, Juliaca y Huancavelica (OIM y Acción por los Niños, 2006: 21), así como de Cusco y Arequipa, vía el puerto de Desaguadero (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán: 49), desde donde son ingresados a La Paz. Muchos de estos niños y niñas son entregados por parte de sus propios familiares a desconocidas (mujeres jóvenes en su mayoría), quienes se ofrecen como madrinas para encargarse de la educación, vivienda y comida de los menores de edad, ocultando en realidad su propósito de explotación (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán: 51).

Otra ruta y punto de origen de captación de víctimas peruanas es Iquitos, desde donde estas son trasladadas en lanchas hasta el puerto de Yurimaguas por los ríos Amazonas, Marañón y Huallaga. Desde Yurimaguas son trasladadas por vía terrestre a través de San Martín hacia Amazonas (Bagua Chica - Bagua Grande) y Cajamarca (Jaén). Este último lugar constituye el punto de paso hacia Lambayeque, desde donde se distribuyen las víctimas hacia Lima con destino al sur del país (Moquegua y Tacna) y de ahí a Bolivia (ONU, 2012: 143).

De otro lado, Bolivia registra varios casos de trata cuyos lugares de destino principal son Argentina y Perú. El débil sistema de control migratorio de la frontera boliviana no logra evitar la salida de adolescentes mujeres que son reclutadas en territorio boliviano, para posteriormente ser desplazadas al Perú en manos de tratantes y ser sometidas a condiciones de explotación sexual comercial (ONU, 2012: 132-133). Los tratantes visitan las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz para investigar e identificar a víctimas a quienes engañan con falsas promesas de empleo en el extranjero. En algunos casos utilizan a los propios familiares para convencer a la víctima a cambio de dinero. También se suelen publicar anuncios en agencias de empleo que ofrecen trabajos como niñeras, meseras o para cuidar ancianos y que en realidad esconden situaciones de prostitución o trata sexual (Estado Plurinacional de Bolivia, 2006).

De la misma manera en Desaguadero, se han recibido denuncias de algunos pobladores que indican que existen padres bolivianos que entregan a sus hijos pequeños de entre 8 y 10 años, a personas de nacionalidad peruana, quienes

trasladan a los niños a territorio peruano, atravesando el puente que cruza la frontera entre ambos países, con la finalidad de que estos realicen labores agrícolas o de pastoreo (ONU, 2012: 133).

Los tratantes peruanos generalmente se encuentran en combinación con bolivianos que realizan la captación, siendo el medio utilizado las agencias privadas de empleo de las ciudades de El Alto y de La Paz (ONU, 2012: 133).

Asimismo, desde la década pasada se han presentado casos de trata de personas de origen boliviano en la mina Rinconada en el Perú, con fines de explotación sexual. La captación se realiza en la ceja de El Alto y, a partir de ahí, dirigen a las víctimas hacia el norte por la carretera troncal, pasando por tres puntos en territorio boliviano: Achacachi, Escoma y Pusnasami, antes de llegar a Ulla Ulla (zona limítrofe con el Perú). Tan pronto pasan la frontera, continúan la ruta hacia Juliaca terminando en la zona de La Rinconada (ONU, 2012: 135). Se calcula que aproximadamente 4.500 personas han sido víctimas de trata en esta zona, señalándose que casi la tercera parte de ellas eran de origen boliviano.

Con respecto a Brasil, el Perú se ha convertido en un país de destino; así, se han encontrado jóvenes brasileñas que son víctimas de trata para fines de explotación sexual en la región de Madre de Dios (Capital Humano Social, 2012a: 31). También, de acuerdo al testimonio de la Policía Nacional del Perú – Sede Caballococha, jóvenes brasileñas (mujeres y niñas) se “autotratan”, lo que quiere decir que a causa de la situación económica precaria en la frontera, ellas mismas van a ciudades como Caballococha a prostituirse, en locales conocidos como “La Curva” en la carretera Caballococha-Cushillococha, no reportando la presencia de enganchadores o intermediarios (Capital Humano Social, 2012b: 10-11). Sin embargo, se debe anotar que la trata de mujeres para fines de explotación sexual se produce también del Perú hacia Brasil. En este sentido, mujeres adultas y adolescentes peruanas son reclutadas para ser explotadas sexualmente en aquel país, normalmente provenientes de las ciudades de Iquitos y Tarapoto (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán: 49).

Asimismo, un fenómeno combinado de trata y tráfico ilegal de personas particularmente grave es el que se viene produciendo en la amazonia brasileña y peruana, donde se presenta el ingreso ilegal de haitianos, sobre todo después del terremoto ocurrido en febrero del 2010 que devastó su capital. Estas personas llegan a la amazonia por medio de *coyotes*, que les prometen una vida nueva en el Brasil. En este sentido, los haitianos siguen fundamentalmente dos rutas. En la primera, los haitianos son trasladados por las mafias de traficantes de personas desde Puerto Príncipe a República Dominicana, para ser luego transportados por avión a Lima con destino a

Iquitos desde donde se dirigen a Manaus (Brasil)¹⁷. La segunda ruta, que es considerada la más importante, se produce a través del Ecuador —que al tener en su Constitución consagrado el principio de ciudadanía universal, no exige visa para el ingreso de extranjeros, lo que facilita el ingreso de haitianos a su territorio—, para luego ser llevados, por un largo periplo por el territorio peruano, hacia Iñapari (capital de Tahuamanu, en Madre de Dios) y de ahí hacia Brasileia o Assis Brasil (en Brasil) a través del Puente de la Integración, puente internacional sobre el río Acre.

De esta manera, el ingreso de haitianos ha generado ciertas crisis humanitarias tanto en Iñapari como particularmente en Assis Brasil; la primera ciudad decretó estado de emergencia social el 31 de enero de 2012, mientras que la segunda lo hizo en abril de 2013. Se calcula que entre el 2010 y el 2014 han ingresado al Brasil más de 20.000 haitianos, la mayoría de ellos ilegales, a los que se vienen sumando otros migrantes de Nigeria, Bangladesh y Senegal¹⁸. Las familias de los haitianos ingresantes son secuestradas como parte del pago y en la zona de frontera muchas veces son obligados a efectuar labores diversas, donde son explotados como *muchachos* (cargueros) o agricultores (Capital Humano Social, 2012b: 10). El resto recibe ayuda humanitaria del Estado brasileño de Acre, el mismo que se ha visto sobrepasado en sus capacidades para soportar esta irregular migración.

En relación a Chile, existe información de que mujeres peruanas han sido víctimas de trata en dicho país. Según datos de la OIM, el porcentaje de víctimas peruanas en relación al porcentaje total de víctimas de trata extranjeras con destino a Chile, es del 25%. Algunas de ellas han sido detectadas en Iquique, habiendo sido captadas y reclutadas en agencias de empleo en la ciudad de Tacna, donde se les ofreció diversos empleos como niñeras, cuidadoras de ancianos y meseras. Otras mujeres peruanas fueron detectadas en Antofagasta y Puerto Natales.

Casi la totalidad de los casos en que se identificó el origen de las ciudadanas peruanas víctimas de trata, estas provenían de Lima y Trujillo (OIM, 2006: 201 y 203). Sin embargo, también Arequipa es identificada como una zona de reclutamiento para convertirse en víctimas de trata en Chile, siendo la principal modalidad la explotación laboral (doméstica) y en segundo orden la explotación con fines sexuales (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 49). Al respecto, cabría recordar que en marzo de 2012 fueron rescatados 27 peruanos que eran explotados laboralmente en condiciones inhumanas, en

¹⁷ Véase: <<http://blogs.infobae.com/def/2014/06/27/la-inmigracion-haitiana-un-desafio-para-brasil/>>, página consultada el 26 de junio de 2015.

¹⁸ *Ídem*. Véase también: <<http://eldia.com.do/estado-brasileno-en-emergencia-por-haitianos/>>, página consultada el 26 de junio de 2015.

un fundo de Santa Cruz perteneciente a la Sociedad Agrícola Vitivinícola Millahue de Apalta, ubicado en la VI región chilena¹⁹.

En cuanto a las rutas utilizadas para el traslado de las víctimas peruanas, todas llegaron por vía terrestre a Arica y de ahí se trasladaron a Iquique, Antofagasta, Santiago y Puerto Natales. Las condiciones de explotación se sustentan en la retención de documentos, el encierro o las amenazas (OIM, 2006: 7 y 204).

En lo que corresponde a Colombia se han reportado *enganchadores* o intermediarios en Cali, Medellín y Cartagena, que trasladan a jóvenes colombianas a través de Leticia (en el Putumayo, departamento fronterizo con el Perú), mediante engaños para llevarlas a prostíbulos en zonas de frontera o en las ciudades de Iquitos y Lima (Capital Social y Humano, 2012b: 11). Así, por ejemplo, en el 2013 se registró un total de 77 mujeres colombianas víctimas de trata que fueron rescatadas en la ciudad de Lima. También se han encontrado jóvenes colombianas que son víctimas de trata para fines de explotación sexual en la región peruana de Madre de Dios (Capital Social y Humano, 2012b: 13).

Asimismo, según denuncias de la Coordinadora de Derechos Humanos de la Gobernación de Leticia y el Comité de Trata de Personas, son los propios miembros de la policía quienes *enganchan* a jovencitas leticianas afuera de las escuelas para llevarlas a fiestas en los bares de Santa Rosa; cruzan la frontera por Tabatinga los viernes y regresan los lunes. Incluso, de acuerdo al testimonio de la Policía Nacional del Perú Sede Caballococha, se ha encontrado la presencia de jóvenes colombianas que ante la difícil situación económica — que viven especialmente en ciudades pequeñas como Puerto Nariño—, se dirigen a la frontera con el Perú para prostituirse, en particular en la ciudad de Caballococha, en locales conocidos como “La Curva”, aunque no se ha reportado la presencia de enganchadores o intermediarios (Capital Social y Humano, 2012b: 10-11).

Por otro lado, en la triple frontera formada por Colombia (Leticia), Brasil (Tabatinga) y Perú (Caballococha y Santa Rosa), se da la presencia de las etnias Tikuna y Cocama, formadas por aproximadamente 20.000 personas. De acuerdo a la Sociedad contra la Trata de Personas de Leticia, jóvenes indígenas de estas etnias son en mayor porcentaje las víctimas del delito de trata de personas (Capital Social y Humano, 2012b: 8).

¹⁹ Véase: <<http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/03/733522/repatrian-a-27-peruanos-por-explotacion-laboral>>, página consultada el 19 de mayo de 2014.

Finalmente, en cuanto a la realidad binacional peruano-ecuatoriana en materia de trata de personas, se sabe que alrededor de 10 mafias internacionales vienen operando en la zona norte del Perú. Los casos de trata en Piura y Tumbes continúan aumentando, registrándose al año 15.000 denuncias, de las cuales solo 200 llegan a comprobarse como delitos, siendo por tanto la frontera con Ecuador el espacio más utilizado para traficar personas²⁰.

Precisamente se ha detectado que un punto de origen de captación de víctimas peruanas es Iquitos, desde donde estas son trasladadas en lanchas hasta el puerto de Yurimaguas por los ríos Amazonas, Marañón y Huallaga. Desde Yurimaguas son trasladadas por vía terrestre a través de San Martín hacia Amazonas (Bagua Chica – Bagua Grande) y Cajamarca (Jaén). Este último lugar constituye el punto de paso hacia Lambayeque, desde donde se distribuyen las víctimas hacia Lima con destino al norte del país (Piura y Tumbes) y de ahí a Ecuador (ONU, 2012: 143).

Específicamente, se han encontrado peruanas adolescentes víctimas de explotación sexual en Machala (capital de la provincia de El Oro), provenientes de Huaquillas y Santa Rosa; y en Guayaquil (capital de la provincia de Guayas), especialmente en prostíbulos, lugares semi estructurados, clandestinos y privados de la ciudad. Asimismo se han ubicado mujeres adultas peruanas que son explotadas también sexualmente en prostíbulos de la provincia de Loja (ONU, 2012: 166 y 172).

No obstante, también se tiene evidencia de casos de mujeres y niñas ecuatorianas que han sido víctimas de trata para explotación sexual en el Perú. Así, se han encontrado jóvenes ecuatorianas que son víctimas de trata para fines de este mismo tipo de explotación en la región peruana de Madre de Dios (Capital Humano y Social, 2012a: 31; OIM y Acción por los Niños, 2006: 21). En este sentido, debemos indicar que, de acuerdo a cifras registradas por el Observatorio de Criminalidad y el Ministerio Público del Perú, entre el 2009 y el 2013, se detectaron 23 presuntas víctimas de origen ecuatoriano, de las cuales 21 eran mujeres y 2 hombres. Sin embargo, esta cifra dista mucho de la realidad en tanto solo toma en cuenta los casos denunciados. Prueba de ello es que entre el 2011 y el 2013 se rescataron a 112 víctimas ecuatorianas en el Perú.

3.3. La minería ilegal

En relación a esta amenaza, los problemas se concentran en tres fronteras. Así, en la zona fronteriza con Bolivia existe la presencia de minería ilegal, lo que

²⁰ Véase el *Diario Correo* de Lima, del 30 de junio de 2011.

ha determinado que el gobierno peruano dicte para el departamento de Puno, el Decreto Legislativo N.º 1099, de 12 de febrero de 2012, por el cual se regula la interdicción de la minería ilegal en ese departamento. Asimismo, en las zonas de Colorado, Laberinto, Diamante y Huacamayo en la región de Madre de Dios se observa la presencia de comerciantes mineros bolivianos quienes acuden a estos centros de explotación aurífera ilegal a efectos de comprar directamente oro del mayor valor (24 kilates) y comercializarlo en su propio país (Novak y Namihas, 2009: 55).

Por su parte, en el caso de Bolivia unas 15 mil personas de origen indígena viven de la minería ilegal del oro, bajo condiciones de extrema pobreza y abuso, debido a la ausencia de control del Estado, extendiéndose en áreas fronterizas con el Perú. Es el caso de las zonas cercanas al río Suches; este río —que nace en los andes bolivianos, pasa por diferentes comunidades y sectores del distrito de Cojata-Puno y desemboca en el lago Titicaca— suele ser contaminado por la actividad minera ilegal que se realiza principalmente en la parte alta de la cuenca en territorio boliviano.

Con Brasil se debe señalar que la mayor parte del oro ilegal que se extrae en la región de Madre de Dios es llevada a dicho país por intermediarios o comercializadores peruanos, originarios de las provincias de Juliaca, Cusco y Quillabamba, para obtener mejores precios (Arriarán y Gómez, 2008: 152). Asimismo, se observa la presencia de comerciantes mineros brasileños en las zonas de Colorado, Laberinto, Diamante y Huacamayo, donde acuden para comprar directamente oro del mayor valor y comercializarlo en Brasil (Novak y Namihas, 2009: 55).

Finalmente, en el caso del Perú y el Ecuador, el problema de la minería ilegal se presenta en varios puntos fronterizos. El primero de ellos, se encuentra ubicado en la zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor —en el tramo ubicado en el distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui, región Amazonas, fronterizo con su equivalente ecuatoriano, el cantón de Paquisha, provincia de Zamora—. En este punto se evidencia la presencia de mineros ilegales peruanos que son contratados por mineras ecuatorianas para extraer oro del territorio nacional, para luego transportarlo a plantas de procesamiento de mineras artesanales del Ecuador, localizadas en dos centros de artesanía informal: La Herradura, donde operan unas 15 sociedades o plantas organizadas, y La Panguí, donde operan más de 30 sociedades (Mendoza, 2013).

Para comprender las dimensiones del negocio ilícito que se desarrolla en este primer punto fronterizo, debemos señalar que cada una de estas plantas procesa al día un promedio de 3 a 4 toneladas de roca mineralizada,

recuperando a base de mercurio el 50% del oro, mientras que el otro 50% que retienen las arenas residuales es trasladado al distrito ecuatoriano de Portobelo, para su tratamiento con cianuro; llevándose a cabo la refinación final en otros países, incluyendo el Perú (Mendoza, 2013).

El segundo punto fronterizo donde se desarrolla la minería ilegal es Piura, específicamente se ha detectado la presencia de dragas en el río Calvas, en la frontera con Ecuador. La actividad minera desarrollada en este río contamina sus aguas, las mismas que llegan al reservorio de Poechos, el cual irriga los valles del medio y bajo Piura, perjudicando así la actividad agrícola que se realiza en dicha área. Para completar el panorama que se presenta en la zona, se debe señalar que también se ha podido constatar la presencia de campamentos mineros ilegales del otro lado del río Calvas, es decir, en el lado ecuatoriano (Diario El Comercio, 2013).

Otros puntos donde tiene lugar la minería ilegal es en las cuencas Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira y Mayo-Chinchipe, lo que ha determinado que ambos países ejecuten operativos de interdicción conjuntos, con el propósito de acabar con esta actividad en dichas zonas.

3.4. La tala ilegal de madera

A nivel vecinal, esta amenaza se presenta con Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. Con respecto a Bolivia, según el Banco Mundial, se han reportado algunos incidentes relacionados a la extracción y comercio ilegal de madera en la zona fronteriza con el Perú, provocados, en la mayoría de los casos, por la incursión ilegal o clandestina de madereros de un país a otro, en complicidad o asociación con pobladores locales, con el fin de extraer madera, ingresarla a su país, “legalizarla” y comercializarla (World Bank, 2006: 26).

Específicamente, se ha detectado el ingreso ilegal de madera boliviana a territorio peruano por la ruta Soberanía (Bolivia), Santa María, Shiringayoc, Mavila, Puerto Maldonado (Perú) (Capital Humano y Social, 2012: 51). En la mayoría de los casos, las personas intervenidas eran trabajadores informales peruanos que habían extraído la madera (caoba) con la participación de ciudadanos bolivianos, siendo habilitados y contratados para dicho fin por empresas exportadoras peruanas de caoba (World Bank, 2006: 29).

Algo similar ocurre en la zona fronteriza peruano-brasileña, donde se han reportado algunos incidentes relacionados a la extracción y comercio ilegal de madera. Así por ejemplo, se han producido acusaciones de dirigentes asháninkas brasileños sobre el ingreso de madereros peruanos en las reservas indígenas, lo que ha motivado acciones conjuntas de las autoridades de ambos países para inmovilizar la madera ilegalmente extraída, así como la

destrucción de campamentos irregulares. Estos madereros peruanos detenidos eran personas subcontratadas y explotadas por empresas madereras localizadas en el Perú (World Bank, 2006: 26 y 28).

A diferencia de lo que ocurre en la frontera peruano-boliviana y peruano-brasileña, en el caso del Perú y Colombia, la extracción ilegal de madera se produce en el primero y su comercialización ilegal en el segundo. En efecto, desde mediados de la década del 2000, se ha reportado la extracción ilegal de madera como el cedro y la caoba de la Zona Reservada Güeppí. Específicamente, desde el 2004 se viene informando de la extracción ilegal de madera en la región Loreto, la misma que es transportada por los denominados “cacharreros colombianos” (comerciantes fluviales que en grandes botes de madera se dedican al trueque o venta de productos de primera necesidad) hacia las localidades de Leguízamo y Puerto Asís en Colombia, donde es “legalizada” para su comercio posterior. Adicionalmente, se ha llegado a encontrar evidencias de la existencia de vínculos entre la extracción ilegal de madera y otros ilícitos como el narcotráfico y actividades terroristas. Sobre esto último hay que recordar el cobro de cupos a los taladores ilegales por parte de las FARC colombianas, a cambio de protección e información (World Bank, 2006: 29 y 30).

Por último, Ecuador presenta un serio problema de extracción y comercialización ilegal de madera, estimándose que en dicho país se talan ilegalmente 65.000has de bosques al año²¹. Esta actividad ilícita se realiza principalmente en zonas reservadas de la región de Sucumbios, limítrofe con el Perú, pero también en otras áreas del territorio ecuatoriano. Así, la tala ilegal se desarrolla en el Coca, en la provincia de Orellana, y Lago Agrio, también en Sucumbios, cuya producción es transportada evadiendo todo tipo de control, en pequeñas cantidades, mediante triciclos, hacia la provincia ecuatoriana de El Oro y de ahí a Huaquillas en el Perú, donde es comercializada²².

Precisamente, por esta razón, estos dos países —conjuntamente con Colombia— han acordado una estrategia común, con el propósito de combatir la tala y la comercialización ilegal de madera como también preservar zonas protegidas como son: la reserva Cuyabeno en Ecuador, el parque La Paya en Colombia y la zona reservada de Güeppí en el Perú.

²¹ Véase: <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/deforestacion-de-ecuador-provocada-por-la-tala-ilegal>>, página consultada el 9 de abril de 2015.

²² Véase: <<http://www.amazonia-andina.org/amazonia-activa/noticias/donde-se-va-madera-extraida-amazonia-ecuatoriana>>, página consultado el 14 de abril de 2015.

3.5. El tráfico ilícito de armas, municiones y productos explosivos

A nivel vecinal, el problema del tráfico de armas se concentra con Bolivia, Colombia y Ecuador. En el caso de la frontera peruano-boliviana existen evidencias a nivel de inteligencia de importantes cantidades de explosivos que ingresan desde Bolivia al Perú a través de Puno mediante la modalidad de “culebras” (camiones llenos de contrabando resguardados por gente fuertemente armada), los cuales estarían siendo utilizados por las mafias de la minería ilegal para la realización de sus actividades, siendo también parte de ellos, derivados al Ecuador.

De otro lado, según informes oficiales de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) de Bolivia se estaría produciendo el ingreso ilegal de armas a dicho país provenientes del Perú, por la frontera entre Pelechuco y Desaguadero²³. Estas armas, a las que se deben sumar las que tienen su origen en Paraguay y Brasil, estarían siendo vendidas, según esta misma fuente, a delincuentes comunes en Bolivia, fundamentalmente en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz donde se registran más atracos, “ajustes de cuenta” y hechos violentos con armas de fuego, que en el resto de departamentos de dicho país²⁴.

En el caso de Colombia, si bien a través de la selva arriban al Perú procedentes de dicho país numerosas armas para los narcotraficantes y terroristas que operan en la zona del VRAEM y del Alto Huallaga, así como también sicarios ya armados; hay evidencias de armas que ingresan desde el Perú a Colombia a través de las fronteras de los departamentos de Putumayo y Amazonas. El tráfico ilícito bilateral no se limita a armas y fusiles sino también incluye explosivos, municiones, granadas, detonadores, estopines eléctricos, etc.²⁵

Finalmente, en el Ecuador se ha podido establecer la presencia de bandas de delincuentes dedicadas al tráfico de armas, explosivos y municiones hacia Colombia y el Perú. En efecto, las armas ingresan burlando los controles fronterizos o corrompiendo a las autoridades encargadas de vigilar los pasos fronterizos, fundamentalmente a través de los departamentos de Nariño y Putumayo en el caso de Colombia y el departamento de Loreto en el caso del Perú²⁶.

²³ Véase: <http://www.lostiempos.com/oh/actualidad/actualidad/20131013/ley-de-armas-%E2%80%9Ca-la-boliviana%E2%80%9D_231543_501125.html>, página consultada el 4 de junio de 2015.

²⁴ *Ídem*.

²⁵ *Ídem*.

²⁶ Véase en: <http://www.harrymagazine.com/setiembre/trafico_de_armas.htm>, página consultada el 4 de junio de 2015.

Este tráfico ilegal de armas proveniente del Ecuador es estimulado por la gran demanda de armamento tanto en Colombia como en el Perú. En este último caso el requerimiento proviene principalmente de los remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso en el VRAEM así como por los sicarios del narcotráfico que actúan en diversos departamentos del país, amén de otros grupos dedicados a delitos comunes como el secuestro y el asalto a mano armada.

Sin embargo, se debe también señalar que existen evidencias de tráfico de municiones desde el Perú al Ecuador, gran parte de las cuales tiene como destino final a Colombia. Este tráfico es impulsado por mafias de composición mixta, esto es, por nacionales peruanos y ecuatorianos.

3.6. El contrabando

La preocupación por combatir vecinalmente esta amenaza se centra fundamentalmente en las fronteras del Perú con Bolivia y Chile. Esto último ha llevado a señalar la existencia de la *región trinacional*, la misma que está conformada por la I región de Arica y Parinacota y la II región de Tarapacá en el norte de Chile; así como también por los departamentos de Puno y Tacna en el sur del Perú y los departamentos de Oruro y La Paz en el oeste de Bolivia.

El contrabando hacia el Perú proveniente de Chile y de Bolivia utiliza la carretera interoceánica (que articula los puertos de Matarani e Ilo en el Perú, Arica e Iquique en Chile y Puerto Suárez en Bolivia), pero también la vía lacustre a través del lago Titicaca. En cuanto a la interconexión aérea, Puno cuenta con el aeropuerto internacional de Juliaca y Tacna con el aeropuerto Coronel FAP Carlos Ciriani; el contrabando se desplaza mediante la vía aérea por la cercanía a los puntos de ingreso de la mercancía ilegal. Como lo señala Chavarría: “son los espacios circunlacustres al lago Titicaca los que están involucrados, convirtiéndose en un paso obligado para el ingreso y distribución de la mercancía ilegal, por la multiplicidad de formas de traslado que ofrecen (vías terrestres, lacustres y llegada rápida al aeropuerto)” (Chavarría y otros, 2012: 80).

El contrabando aprovecha las ventajas comparativas del territorio de la región trinacional, adoptando diversas modalidades (Chavarría y otros, 2012: 81):

- *Modalidad de hormiga*: En este caso, las personas cargan productos y cruzan repetidamente el puente internacional de desaguadero que une Puno con Bolivia, como también el cruce Chacalluta-Santa Rosa en la frontera con Chile.
- *Modalidad culebra*: Es una de las más conocidas y consiste en el ingreso de productos de contrabando a través de grandes camiones

con gente armada, que llegan a Juliaca (Puno) sin que la policía pueda detenerlos, en tanto sus camionetas son botadas de las pistas por los trailers de la mafia. En la ruta Juliaca-Huancané-Moho se han detectado 14 mafias que operan con doble nacionalidad (peruana y boliviana); cada banda tiene culebras que son convoyes de 80 a 100 camiones con 30 personas que resguardan lo que se traslada²⁷. El valor promedio de lo que traslada cada camión es de US\$.35.000 dólares, asimismo se señala que cada camión paga su “matrícula”, es decir, una coima a autoridades fronterizas para que los dejen transcurrir sin control y problema alguno, indicándose que estas “matrículas” tienen un valor de US\$.2.000 dólares por camión.

- *Modalidad “falsa declaración aduanera”*: Esta consiste en la falsificación de documentos de electrodomésticos, placas de vehículos, etc., que efectúan los contrabandistas en puertos y aduanas terrestres, impidiendo su identificación como mercadería ilegal.

Los productos que ingresan al Perú provenientes de Chile como contrabando, son fundamentalmente: electrodomésticos y autos; mientras que la preocupación de Chile por los productos que llegan desde el Perú están referidos básicamente a la denominada “ropa de fantasía” (ropa con falsas marcas de grandes firmas) y a la droga. Por su parte, los productos de contrabando que ingresan al Perú provenientes de Bolivia están compuestos básicamente por arroz, quinua, perfumes, licores y combustible. En el caso del arroz boliviano que llega hasta Puno, se señala que cubre entre el 70% y 85% del mercado de la zona y, en general, los productos de contrabando de origen boliviano cuestan 25% a 40% menos que sus equivalentes peruanos (Chavarría y otros, 2012: 83).

Según un estudio hecho por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), Puno y Tacna representan el 75% del contrabando de todo el Perú, pese a los intentos que se han hecho para erradicarlo²⁸; más específicamente, el contrabando que ingresa por Puno desde Bolivia, constituye el 46,5% del contrabando que ingresa al país, con un monto estimado de US\$.247 millones de dólares a valor costo (Ministerio de la Producción, 2015), mientras que el 28,5% restante ingresa por Tacna desde Chile.

²⁷ Véase: <<http://elcomercio.pe/peru/lima/contrabando-avanza-impune-puno-noticia-1340099>>, página consultada el 2 de mayo de 2015.

²⁸ Véase: <<http://gestion.pe/economia/sunat-calcula-us-530-millones-costos-contrabando-que-ingresa-anualmente-peru-2066618>>, página consultada el 29 de mayo de 2015.

3.7. Los desastres naturales

A nivel vecinal, el Perú comparte en materia de desastres naturales realidades similares con sus vecinos. Así, en el caso de Bolivia, este país ha venido soportando en los últimos años desastres naturales vinculados fundamentalmente a intensas lluvias, desborde de ríos, inundaciones pero también sequías que provocan cuantiosos daños a su economía nacional. El Estado boliviano, según sus propias autoridades, no dispone de condiciones óptimas y menos oportunas para mitigar los efectos de los desastres naturales, como son los sistemas de alerta temprana, instrumentos logísticos para gestión de riego y de planes que impliquen disponer de recursos sostenibles en el tiempo para contrarrestar los referidos efectos, por lo cual varios departamentos se encuentran trabajando para un plan de acción interno a fin de mejorar estas condiciones, acción que se complementa con la búsqueda del fortalecimiento de la cooperación con otros países, como el Perú.

En el caso de Brasil, los fenómenos que se presentan con más frecuencia e impacto son las inundaciones (que representan el 58% del total de los desastres en el Brasil) así como las lluvias excesivas y las avalanchas o deslizamientos de tierra (11% del total de los desastres).

Con Chile, especial relevancia adquieren los fenómenos sísmicos, pues frente a sus costas se encuentra la denominada Placa de Nazca, que provoca con cierta regularidad movimientos telúricos de gran intensidad.

Colombia es uno de los países más vulnerables a los desastres naturales en el continente americano. Según la Dirección Nacional de Planeación de Colombia, cada año ocurren en promedio 597 desastres, superando a Perú (585), México (241) y Argentina (213). Muchos de los desastres naturales que ocurren en Colombia son del mismo tipo de los que suceden en el Perú. Así por ejemplo, tenemos los casos de los terremotos, deslizamientos de tierra, sequías provocadas por el Fenómeno del Niño y lluvias que provocan el desbordamiento de ríos.

Finalmente, tanto el Perú como Ecuador se encuentran ubicados geográficamente en el cinturón de fuego del Pacífico, en el punto de encuentro de las placas de Nazca y Sudamérica, y son atravesados por la cordillera de los Andes, condiciones que en conjunto los hacen vulnerables a la presencia de fenómenos naturales y antrópicos, tales como los movimientos telúricos y la actividad volcánica. El Ecuador, asimismo, está ubicado dentro del cinturón de bajas presiones que rodea el globo terrestre en la zona de convergencia intertropical, la misma que está sujeta a amenazas hidrometeorológicas como inundaciones, sequías, heladas o efectos del fenómeno de El Niño, al igual que el Perú.

4. Posibilidades de cooperación entre el Perú y sus vecinos en materia de seguridad

En las últimas décadas, el Perú y sus países vecinos han logrado crear un conjunto de mecanismos bilaterales de cooperación en el ámbito de la lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad, como también han establecido numerosos acuerdos para enfrentar con éxito dichas amenazas, descritas en el punto anterior.

No corresponde a un estudio tan delimitado como este, ingresar al análisis exhaustivo de tales mecanismos y acuerdos, más aún cuando ello fue objeto de un trabajo anterior (Novak y Namihas, 2014), sino más bien, creemos pertinente formular aquí un conjunto de recomendaciones y propuestas, con el propósito de fortalecer los mecanismos de cooperación e implementar de manera eficaz los acuerdos ya existentes, para enfrentar las amenazas, preocupaciones y desafíos comunes de seguridad.

En tal sentido:

- a) En relación a los mecanismos de cooperación bilateral ya establecidos entre el Perú y sus vecinos en el ámbito de la seguridad, se sugiere:
 - i) Evitar la multiplicación de estos mecanismos que bien pueden ser integrados, a efectos de evitar la superposición o la duplicación de funciones que actualmente existe en algunos de ellos.
 - ii) Eliminar aquellos mecanismos que no han venido operando o que en la práctica han sido sustituidos, con el propósito de sincerar el abanico de mecanismos existentes y realmente operativos.
 - iii) Asegurar la participación de todas las autoridades que conforman el mecanismo, de manera de garantizar la toma de decisiones entre los diferentes estamentos que lo componen. En la actualidad, varios de estos mecanismos vienen operando parcialmente, con notables ausencias de representación, generalmente vinculadas al sector judicial y fiscal que son claves para la persecución y sanción del delito.
 - iv) Cada mecanismo debe establecer con claridad desde su creación sus objetivos generales y específicos, así como la necesidad de conformar en su interior grupos de trabajo; ello con el propósito de que el mismo cuente desde el inicio con un derrotero y con los medios necesarios para alcanzarlo.
 - v) Fortalecer la coordinación previa a la realización de las reuniones de los mecanismos de cooperación para asegurar el logro de sus objetivos, tanto al interior de cada país (por su composición mayormente multisectorial) como entre los coordinadores designados por cada país.

- vi) Enriquecer las actas de las reuniones con información suficiente, que permita el seguimiento de los acuerdos adoptados, pues hoy en día las actas de los mecanismos existentes no permiten dicha tarea.
 - vii) Finalmente, extender al resto de nuestros vecinos (Brasil y Chile), la buena práctica de las reuniones anuales presidenciales y de gabinetes ministeriales que hoy existe entre Perú-Bolivia, Perú-Colombia y Perú-Ecuador, pues estas han demostrado ser el mecanismo de coordinación más eficaz y eficiente, de todos los actualmente existentes.
- b) En torno a los compromisos de cooperación en materia de seguridad acordados entre el Perú y sus vecinos, en tratados internacionales, declaraciones presidenciales y ministeriales, convenios interinstitucionales o en el seno de los propios mecanismos bilaterales, se sugiere:
- i) Elaborar un diagnóstico situacional conjunto respecto de cada amenaza que busca ser combatida, lo que permitirá compatibilizar las distintas visiones que puedan existir sobre el fenómeno.
 - ii) Acordar un plan operativo anual de cooperación binacional en las zonas fronterizas.
 - iii) Los planes operativos anuales debe comprender en lo posible, al menos cinco componentes:
 - Establecimiento de enlaces entre todas las autoridades involucradas (policiales, militares, judiciales, aduaneras, fiscales, anti-lavado, etc.) de forma tal de garantizar un eficiente y fluido sistema de comunicación y coordinación entre ellas.
 - Intercambio de información y experiencias, lo que incluye legislación interna, políticas y programas nacionales, información de inteligencia, bases de datos, listado de personas y grupos sospechosos o dedicados a alguna actividad ilícita, los diferentes eslabones que participan en la cadena delictiva, rutas empleadas, modalidades de operación, lugares de actuación, etc.
 - Capacitación conjunta de autoridades y funcionarios, de manera que se aprovechen los conocimientos, especialidades o experiencias exitosas que puedan existir en el país vecino, y se acceda con mayor éxito a becas o programas de capacitación internacional.
 - Cooperación fiscal y judicial, lo que implica intercambio de información, facilitación y actuación de pruebas, detección, captura y extradición de delincuentes, etc.

- Realización de operaciones coordinadas, conjuntas o combinadas destinadas a desbaratar las mafias o grupos delictivos que operan a nivel fronterizo, y desarrollar acciones de asistencia y ayuda mutua.
- iv) Acompañar cada compromiso contraído con planes, componentes, indicadores, metas y plazos de cumplimiento, de forma tal de asegurar su cabal implementación. Esto implica contar con una matriz lógica y una metodología que permita el seguimiento y evaluación respecto del nivel de ejecución de cada acuerdo.
- v) Considerar la adopción de compromisos de cooperación respecto de amenazas compartidas y no incorporadas a la fecha en los instrumentos bilaterales suscritos, como es el caso de la piratería marítima, y aquellas que ponen en riesgo la seguridad alimentaria, energética y cibernética.

BIBLIOGRAFÍA

ANDALUZ, Carlos

2005 *Mecanismos legales e institucionales para el control de la tala y comercio ilegal de madera*. Lima: PROTERRA.

ARRIARÁN, Gabriel y Cynthia GÓMEZ. “Entre el oro y el azogue. La nueva fiebre del oro y sus impactos en las cuencas de los ríos Tambopata y Malinowski”, en: DAMONTE, Gerardo, Bernardo FULCRAND y Rosario GÓMEZ. *Perú: El problema agrario en debate*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria SEPIA XII.

BEDOYA, Eduardo y Álvaro BEDOYA

2005 *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la amazonia peruana*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

CAFFERATA, Rollin

2013 “Perú en cifras: ¿cuántos niños son víctimas del trabajo infantil”. Entrevista a Melva Johnson, Representante Adjunta de UNICEF Perú, en: *Publimetro*, 12 de junio.

CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO

2012a *La trata de personas en la región de Madre de Dios*. Lima: CHS Alternativo.

2012b *La trata de personas en la triple frontera Perú-Brasil-Colombia*. Lima: CHS Alternativo.

CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTÁN

Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú. Lima: GTZ.

CHAVARRÍA, Cindy y otros

2012 “Contrabando: importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial”, en: *Espacio y Desarrollo*, número 24.

CONATIAF

Informe Nacional sobre la Implementación del Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos del período 2010-2011. Lima: Comisión Nacional contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CONATIAF).

DIARIO EL COMERCIO

2013 *Piura: queman dragas ilegales que operaban en la frontera con Ecuador.* Del martes 17 de setiembre del 2013. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/peru/lima/piura-queman-dragas-ilegales-que-operaban-frontera-ecuador-noticia-1632519>>.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2006 *Estrategia Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilegal de Migrantes 2006-2010.* Disponible en: <http://www.annaobserva.org/web/public/listado_ampliada.php?es=p&id=35&pais=12>.

LEÓN, Ricardo

2012 “Territorios sin reglas: la minería ilegal y sus otros delitos”, en: *Pobreza, desigualdad y desarrollo: Informe Perú 2011 / 2012.* Lima: OXFAM.

MEDINA, Guillermo, Jorge ARÉVALO y Felipe QUEA

2007 *Estudio de investigación sobre la minería ilegal en el Perú.* Lima: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.

MENDOZA, Claudio

2013 “Mineros ilegales peruanos sustraen oro y lo venden a mineras ecuatorianas”, en: *Diario La República*, del 26 de abril. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/26-04-2013/mineros-ilegales-peruanos-sustraen-oro-y-lo-venden-mineras-ecuatorianas>>

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2015 *Oficio N° 0675-2012-PRODUCE/DM.* Lima, 15 de agosto.

MOVIMIENTO “EL POZO”

Conceptos y acciones relacionadas a la lucha global contra la trata de personas. Serie: Prostitución. Lima: Movimiento El Pozo.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS

2009 *La trata de personas con fines de explotación laboral: el caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios.* Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

2010 *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Presentación 3. El problema del narcotráfico en los países andinos, Centroamérica y México: Su conexión con Europa.* Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2014 *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus Vecinos. Amenazas no Tradicionales.* Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

NOVAK, Fabián, Sandra NAMIHAS y otros.

2011 *Niños, niñas y adolescentes en las zonas cocaleras del VRAE y el Alto Huallaga.* Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Embajada del Reino Países Bajos en el Perú.

OEA

2003 *Declaración de los Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: Recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad dispuesta por la Cumbre.* Adoptada en la IV Sesión Plenaria, celebrada en Miami el 4 de febrero de 2003. OEA/SER.K/XXIX del 11 de febrero.

OIM

2006 *Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay.* Lima: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

OIM y ACCIÓN POR LOS NIÑOS

2006 *La trata de personas: una realidad en el Perú.* Lima: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Acción por los niños.

ONU

2012 *El estado de la trata de personas en el Perú*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

ROMERO, Eduardo. "Extracción maderera y conservación ambiental: Lógicas de gobierno y cuidado de la naturaleza en la cuenca del Ampiyacu". En: ASENSIO, Raúl, Fernando EGUREN y Manuel RUÍZ. *Perú: el problema agrario en debate*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria SEPIA XIV.

SOBERÓN, Ricardo.

2007 "El narcotráfico en el Perú y la ausencia de políticas de Estado", en: *Serie Perú Hoy. Un año sin rumbo*. Lima: DESCO, número 11, julio.

UNODC y DEVIDA

2014 *Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2013*. Lima: DEVIDA.

VELA, Lindon

2012 *El contrabando y sus rutas en América Latina y en el Perú*. Disponible en: <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/contrabando-tabaco.pdf?noCache=1354883302412>.

VILLAVICENCIO, Felipe, Verónica ZAMBRANO y otros.

2009 *El lavado de activos en el Perú: grado de efectividad y cumplimiento y recomendaciones*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Embajada de los Estados Unidos de América en el Perú. Disponible en: http://idei.pucp.edu.pe/docs/libros/lavado_activos/presentacion.pdf.

Autores

José ROCABADO

Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES/UMSA), en la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales así como en la Maestría en Relaciones Internacionales, ambas dentro la Academia Diplomática Plurinacional de Bolivia; y en la Maestría en Comercio Internacional e Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Antonio RAMALHO

Experto en asuntos de seguridad internacional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Brasil. Es investigador del CNPq. Implantó el Departamento de Cooperación del Ministerio de Defensa de Brasil y el Centro de Estudios Brasileños en Puerto Príncipe, Haití. Fue consultor civil senior del Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil. Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, investigador del CNPq y Director de la Escuela Suramericana de Defensa del CDS/UNASUR.

María Cristina ESCUDERO

Candidata a doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown. En los últimos años ha desarrollado actividades de investigación académica en el área de política comparada con especial énfasis en cambio institucional, procesos constituyentes y recientemente en seguridad y cooperación sudamericana. Fue asesora del gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Jaime BAEZA

Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, Chile. Visiting Scholar de la Universidad de

Georgetown y del Centennial Center de la American Political Science Association en Washington DC.

Henry CANCELADO

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Conflictos Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y L' Institute des Hautes Études pour l' Amérique Latine du Paris. Especialista en temas de seguridad y defensa, analista del conflicto interno colombiano y de las redes de seguridad e ilegalidad regional. En la actualidad es Director del Programa de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

Bertha GARCÍA

Doctora en ciencias sociales, con especialidad en sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México. Máster en sociología rural. Profesora principal de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador en las cátedras de teorías sociológicas y sociología de la globalización. Directora del programa democracia, seguridad y defensa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Directora del boletín democracia, seguridad y defensa. Investigadora de temas relacionados con la administración de la defensa; seguridad humana; seguridad pública; relaciones civil-militares.

Fabián NOVAK

Abogado, Máster en Derecho Internacional Económico y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Derecho Internacional Público. Actualmente es Director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP, Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA y Asociado del Institut de Droit International. Fue Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú (2006-2008).



IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

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 Perú 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. *En el campo de la investigación*, el IDEI ha desarrollado más de ciento cincuenta estudios en diversos ámbitos del quehacer internacional desde una perspectiva multidisciplinaria, tales como: política exterior, defensa y seguridad (trata de personas, narcotráfico, terrorismo, corrupción), derecho diplomático, derecho internacional (público, privado, de los derechos humanos, humanitario), economía y comercio internacionales, relaciones internacionales, democracia, medio ambiente, historia diplomática, relaciones civil-militares, integración, género y derechos de la mujer, política migratoria, entre otros.

En materia de publicaciones, la vasta producción del IDEI se inició en 1993 sobrepasando en la actualidad los ciento cincuenta títulos. De igual forma, el Instituto publica anualmente la Revista Agenda Internacional, la cual ha producido ya más de 30 números y, en cuyas páginas, figuran colaboraciones de renombradas figuras nacionales y extranjeras, quienes han abordado diversas cuestiones de interés internacional a partir de diferentes disciplinas como Derecho, Ciencia Política, Economía, Historia, Sociología, Filosofía, Relaciones Internacionales, entre otras. Asimismo, el IDEI cuenta con un boletín electrónico "Panorama Mundial", que analiza los principales sucesos ocurridos en el mundo, con una periodicidad bimensual, contando a la fecha con miles de suscriptores.

En el ámbito de la difusión del conocimiento internacional, el IDEI ha organizado más de doscientos eventos (seminarios, talleres, mesas redondas, conferencias, coloquios, etc.), los cuales han tenido lugar en Lima, provincias, e, incluso, en los Estados Unidos de América, Chile y España. Entre las principales actividades desarrolladas durante los últimos años, el IDEI tuvo el honor de coorganizar, por primera vez en el Perú, el curso externo de la Academia de Derecho Internacional de la Haya en diciembre de 2005. De igual forma, el Instituto ha participado como socio académico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la V Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE, 2008), así como en la XX Cumbre del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, 2008). En marzo de 2010, fue anfitrión de las sesiones del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Y luego, colaboró en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y Países Árabes (ASPA, 2012). Finalmente, en el 2014 el IDEI colaboró con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores en la preparación de Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - COP 20, así como la Décima Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto - CMP 10.



Fundación Konrad Adenauer (KAS)

www.kas.de/peru

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania y el establecimiento de su política exterior en una comunidad de valores transatlánticos, la visión sobre la unión europea, la reconciliación con los vecinos, y la orientación hacia la economía social de mercado. Su legado intelectual es para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo.

Con nuestro trabajo europeo e internacional pugnamos para que las personas puedan vivir independientes, en libertad y con dignidad. Asimismo, orientamos nuestra misión hacia los valores democráticos, para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.

En este sentido, queremos motivar a las personas a participar en la construcción del futuro. A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad apoyamos el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones.

Para nosotros la persona está en el centro de atención con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. La persona es el punto de partida para lograr la justicia social, una democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad. Nuestra gestión sobre el conocimiento político mejora la perspectiva de configurar una globalización socialmente justa, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente.

Trabajamos en cooperación con partidos políticos, organizaciones de la sociedad ciudadana así como con élites seleccionadas e instituciones estatales. A través de nuestras metas y valores pretendemos profundizar, especialmente, en temas de democracia y estado de derecho, economía social de mercado, capacitación del ciudadano y política del desarrollo, también en el futuro en la cooperación política regional y global. Junto con nuestras contrapartes contribuimos a un orden internacional que permite a cada país un desarrollo en libertad y bajo responsabilidad propia.

**FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD
ENTRE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ
HACIA UNA COMUNIDAD EN SEGURIDAD**

Se terminó de imprimir en Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34 - Perú

Enero, 2016

